Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія
«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 164, 2011
Том 176

Постановою Президії ВАК України від 22.12.2010 року № 1-05/8 цей журнал включено до переліку наукових фахових видань з державного управління, у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

Засновник видання –
Національний університет
«Києво-Могилянська академія».
Видання засноване у 2001 р.
Свідоцтво КВ № 5817
від 30.01.2002 р.

Перереєстрація:
Засновник видання –
Миколаївський державний
гуманітарний університет
ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 9506
від 14.01.2005 р.

Перереєстрація:
Засновник видання –
Чорноморський державний
університет ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 15281-3853ПР
від 10.04.2009 р.

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 4 від 18.11.2010 р.)

Н 34

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 164. Т. 176. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. –160 с.

Матеріали, включені до фахового збірника, можуть становити інтерес як для науковців, так і для практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями в галузі знань «Державне управління».

Статті друкуються в авторській редакції

ISSN 1609-7742

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

54003, м. Миколаїв,
вул. 68 Десантників, 10
Тел.: (0512) 76-55-99, 76-55-81,
факс: 50-00-69, 50-03-33,
E-mail: avi@kma.mk.ua

ЗМІСТ

Розділ І

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Толкованов В. В.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ (ПУБЛІЧНИХ) ПОСЛУГ

Анотація. *У статті розглядаються актуальні питання підвищення якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На засадах аналізу нормативно-правових актів, кращих вітчизняних практик визначаються пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг, як один з ключових напрямів реалізації адміністративної реформи в Україні.*

Ключові слова: *державне управління, державні службовці, органи місцевого самоврядування, послуги (адміністративні, муніципальні, публічні), адміністративна реформа.*

Аннотация. *В статье рассматриваются актуальные вопросы повышения качества услуг, предоставляемых гражданам органами государственной власти и органами местного самоуправления. На основе анализа нормативно-правовых актов, лучших отечественных практик определяются приоритетные направления реализации государственной политики по совершенствованию качества административных (публичных) услуг, как одно из ключевых направлений реализации административной реформы в Украине.*

Ключевые слова: *государственное управление, государственные служащие, органы местного самоуправления, услуги (административные, муниципальные, публичные), административная реформа.*

Summary. *The article deals with issues of improving the quality of services provided to citizens by state and local self-government bodies. On the basis of analysis of regulations, best native practices the priority lines of state policy concerning the improvement of the quality of administrative (public) services, as one of the key areas of administrative reform in Ukraine are determined.*

Key words: *public administration, civil servants, local self-government bodies, services (administrative, municipal, public), public administration reform.*

Постановка проблеми. У контексті реалізації адміністративної реформи, розпочатої у 2010 році Президентом України, пріоритетного значення набувають питання підвищення якості послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Система надання адміністративних (публічних) послуг, яка функціонує нині в Україні, не повною мірою задовольняє потреби громадян. На сьогодні комплексно не забезпечується впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування нових інформаційних технологій, що мають сприяти покращенню якості адміністративних (публічних) послуг.

Таким чином, одним з пріоритетних напрямів модернізації державної служби та реалізації адміністративної реформи в Україні можна визначити питання удосконалення якості надання громадянам адміністративних (публічних) послуг, зокрема шляхом підвищення кваліфікації та створення належних умов для безперервного професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, узагальнення та поширення кращих вітчизняних практик щодо різних аспектів надання адміністративних (публічних) послуг, а також розробку й впровадження у вітчизняну практику відповідних наукових розробок з цього питання.

Аналіз наукового доробку. В останні роки питанням адміністративних (публічних) послуг приділяється значна увага. Так, серед науковців, що досліджували різні аспекти зазначеного питання, слід виділити В. Гусєва, І. Коліушка, М. Лесечка, Ф. Лютенса, Л. Пала, В. Сороко, В. Тимощука, Г. Фоксола, А. Чемериса. та ін. Проте, сьогодні, в контексті реалізації адміністративної реформи, це питання потребує подальших розробок та досліджень з урахуванням кращих вітчизняних і зарубіжних

практик, зокрема щодо нормативно-правового забезпечення реформування процесу надання адміністративних (публічних) послуг, адаптації зарубіжного досвіду щодо підвищення якості надання адміністративних (публічних) послуг у вітчизняну систему державного управління тощо.

Метою статті є вивчення актуальних питань покращення якості послуг, які надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні та визначення правових інструментів удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг.

Виклад основного матеріалу. Поняття «послуги» виражає певну категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктами, що пропонують і надають певні блага, представлені у формі діяльності й спрямовані на задоволення потреб населення, та суб'єктами споживання цих благ. Послуги, на відміну від товарів чи фінансів, неможливо виміряти або накопичити [1]. Відтак, послуги безпосередньо відокремлені від матеріального виробництва й мають корисний ефект споживчих вартостей, відповідно до задоволення потреб населення.

У науковій літературі виділяють декілька видів послуг, що надаються населенню відповідно до його потреб і професійних сфер: медичні, освітні, комунальні, побутові, культурно-просвітницькі, господарчі, транспортні, виховні, правові, у сферах управління, у сферах довкілля, соціального захисту, персональні послуги тощо. За ознаками суб'єкта надання послуг виділяють державні (управлінські), муніципальні та адміністративні (публічні) послуги. Як зазначають сучасні вітчизняні науковці, «послуги, що надаються громадянам», перш за все необхідно досліджувати в аспекті державних послуг, що надаються безпосередньо органами державної влади, структурами державного апарату і, будучи пов'язані з їхньою діяльністю, можуть бути віднесені до управлінських послуг суспільству з боку держави, а також як сприяння розвитку держави й створення відповідних умов для їх надання [2]. Окремо необхідно виділяти послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами (муніципальні послуги), які відрізняються від державних тим, що пов'язані з вирішенням питань і задоволенням потреб, які перебувають у площині безпосередньо муніципального підпорядкування [3]. Важливою в сучасному суспільстві є потреба юридичного оформлення, реєстрації й супроводу діяльності нових організацій, рухів, груп; видача дозволів, сертифікатів, посвідчень тощо, тобто забезпечення реалізації конституційних прав і законних інтересів громадян. Така потреба реалізується за допомогою адміністративних (публічних) послуг, які безпосередньо пов'язані з діяльністю й реалізацією владних повноважень адміністративними органами.

Функціональна спрямованість і перелік усіх видів послуг залежить від відповідного нормативно-правового закріплення. Потребують законодавчого врегулювання також будь-які відносини, у тому числі й соціальні, між постачальниками й споживачами послуг, що визначаються попитом і ринком: розмежування сфери компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування, комунальних установ і організацій, приватного й громадського сектора щодо надання послуг населенню, а також визначення їх переліку й класифікації.

До факторів, які суттєво впливають на якість надання адміністративних (публічних) послуг слід віднести: рівень професіоналізму, володіння суб'єктом надання послуг (індивідуальним або груповим) належними, передусім управлінськими, юридичними, комунікативними знаннями й компетенціями; ефективність діючої системи державного управління і державної служби, ступінь довіри суспільства до влади та державних органів, їх відкритість і співпраця з громадськістю, передусім у напрямі вироблення державно-управлінських рішень та механізмів контролю за їх виконанням, тобто фактично якість надання адміністративних (публічних) послуг визначається внутрішньою політикою держави і рівнем її демократичності. Забезпечення якісного розвитку зазначених факторів, на нашу думку, можливе перш за все за наступних умов: створення електронного реєстру з переліком визначених державних послуг, їх регламентації відповідно до потреб громадян, чітко визначених правил та умов надання, а також налагодження зворотного зв'язку щодо оцінки рівня задоволення населенням відповідними результатами та якістю надання послуг. Якість надання адміністративних (публічних) послуг має оцінюватися за наступними критеріями [4]: формулювання і законодавча регламентація переліку і стандартів послуг; визначеність суб'єктів надання послуг; законність, відповідальність і професіоналізм визначених суб'єктів надання послуг; інформаційна відкритість щодо переліку і правил надання послуг; ресурсне забезпечення процесу надання послуг, їх ефективне використання.

Такі підходи до визначення адміністративних (публічних) послуг, розуміння процесу їх надання та якісного оновлення, критеріїв оцінювання тощо потребують перш за все реформування на законодавчому рівні. Це завдання особливо актуалізується з урахуванням доручення Президента України «Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг». Основним завданням реформування виступає зміна відношення суб'єктів надання адміністративних (публічних) послуг до громадян, формування їх взаємодії на принципах зручності, результативності, рівності, доступності та інформаційної відкритості тощо. Важливим кроком у популяризації такого завдання щодо відкритості влади, забезпечення ефективної взаємодії з громадянами та удосконалення якості державних (публічних) послуг є проведення

Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» [5], який було започатковано Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 933.

Проведення конкурсу та підстави для визначення переможців регулюються такими нормативними актами:

– постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 933 «Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація»;

– методичні рекомендації щодо організації та проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (рішення Кабінету Міністрів України від 05.10.2010 р.);

– методичні рекомендації щодо організації роботи експертних груп для перевірки наведених в анкетах учасників Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» відомостей (наказ Головдержслужби від 8.12.2010 р. № 313);

– методика попереднього оцінювання анкети учасника Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (наказ Головдержслужби від 31.01.2011 р. № 27);

– методика попереднього оцінювання анкети споживача послуг, що надає орган виконавчої влади – учасник Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (наказ Головдержслужби від 31.01.2011 р. № 27).

Конкурс проводиться у чотирьох номінаціях, а саме:

– центральні органи виконавчої влади;

– територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

– Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

– районні, районні у мм. Києві та Севастополі державні адміністрації.

Завданнями конкурсу є [6]: налагодження ефективних взаємовідносин органів влади усіх рівнів з громадянами, сприяння реалізації конституційних прав і свобод громадян в отриманні якісних та своєчасних адміністративних послуг, спрямування органів виконавчої влади на створення єдиного «електронного вікна» надання послуг.

У рамках проведення конкурсу діяльність органів виконавчої влади оцінюється за низкою ключових для розбудови інституціональної спроможності та аналізу стану виконання законодавства критеріїв:

– умови перебування, у тому числі створення безперешкодного середовища та вільний доступ до приміщення адміністративної будівлі (громадської приймальні) у години прийому;

– організація процесу надання адміністративних послуг, у тому числі затвердження стандартів та регламентів їх надання, запровадження технологій прийому громадян «за єдиною заявою», функціонування дозвільного центру та контроль за додержанням процедури надання адміністративних послуг;

– відкритість, у тому числі організація роботи зі зверненнями громадян та забезпечення доступу до публічної інформації, функціонування громадської приймальні, висвітлення інформації про діяльність та вивчення громадської думки;

– прозорість, управління персоналом та запобігання проявам корупції, у тому числі публічна звітність про діяльність, проведення навчань і підвищення кваліфікації працівників, реалізація заходів щодо запобігання та протидії корупції;

– впровадження елементів електронного урядування, у тому числі функціонування офіційного веб-сайту та його відповідність нормативним вимогам, використання інформаційних технологій для консультування та роботи зі зверненнями громадян.

Слід зазначити, що проведення такого конкурсу є особливо важливим на етапі реалізації завдань реформування державного управління та державної служби, визначених Національним планом дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 27.04.2011 № 504/2011 [7], зокрема в аспекті визначення першочергових заходів з підвищення якості надання адміністративних (публічних) послуг та з метою поширення кращого досвіду роботи органів виконавчої влади з громадськістю.

Забезпечити відкритість роботи влади, створити умови для залучення громадян до формування державної політики та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади, врахування різних поглядів та інтересів – головні завдання, які необхідно розв'язати для посилення демократії та поліпшення якості державної політики в Україні.

Враховуючи такі завдання, можна констатувати, що за результатами проведення Всеукраїнського конкурсі «Приязна адміністрація» було досягнуто значних позитивних змін в роботі органів виконавчої влади усіх рівнів, а саме:

– покращено умови перебування в будівлі органів влади (придбано медичну аптечку для 12 громадських приймалень; проведено ремонт будівель, облаштовано 2 куточки для дітей відвідувачів, створено умови для очікування та запису інформації);

– посилено інформаційну-роз'яснювальну роботу (створено / оновлено) інформаційні стенди; утворено інформаційно-довідкові центри, відкрито громадські приймальні, створено офіційні веб-сайти державних органів, запроваджено практику виїзних прийомів, запроваджено функціонування «гарячих ліній», телефонів «Довіри», запроваджено онлайн-конференції та он-лайн консультації громадян тощо);

– підвищено якість надання адміністративних послуг (запроваджено технології прийому громадян «за єдиною заявою», затверджено / розроблено стандарти надання послуг, розроблено регламент та інформаційну картку послуг тощо;

– удосконалено систему підвищення кваліфікації державних службовців з питань надання державних (публічних) послуг (започатковано проведення тренінгів щодо якості надання управлінських послуг, з питань професійної етики та знань антикорупційного законодавства, проведено сертифікацію роботи певних державних органів за стандартом якості ДСТУ ISO серії 9001:2009).

Наступне вкрай важливе завдання, яке стояло перед учасниками конкурсу, було поліпшення умов співпраці влади з громадянами, зокрема створення ефективної моделі надання державних послуг у системі виконавчої влади та спрощення дозвільних процедур, на що спрямована сьогодні політика Президента та Уряду України. З цією метою органам державної влади – учасникам конкурсу та споживачам послуг, що надають органи виконавчої влади було запропоновано анкети експертного та масового опитування, які є основою для актуальної інформації щодо додержання законодавства в контексті вимог конкурсу, забезпечення відкритості та прозорості органами влади усіх рівнів, а також дають змогу при виробленні та реалізації державної політики спиратися на законні очікування і потреби громадян.

У ході проведення конкурсу від громадян України та громадських організацій надійшло близько 6 тис. анкет споживачів послуг, що надають органи виконавчої влади. За результатами їх аналізу виявлено, що [6]:

– повністю обізнані про діяльність органу влади (знали до кого звертатися і що для цього необхідно) 66 % громадян;

– задоволені вичерпністю інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті органу влади – 51 % (не користуються веб-сайтом – 26%);

– 86% опитаних очікували прийому до 30 хвилин;

– цілком задоволені якістю та своєчасністю наданої послуги 92% громадян;

– не мали підстав скаржитись на роботу органу влади 87% опитаних.

У той же час виявлено низку недоліків та порушень процедури надання адміністративних (публічних) послуг, зокрема [6]:

– 0,17% опитаних громадян очікували прийому понад 4 години;

– 2,23 % опитаних громадян для отримання послуги надавали не регламентовані законодавством документи;

– 0,28 % опитаних громадян сплачували додаткові платежі, не передбачені законодавством.

Отже, проведення конкурсу «Приязна адміністрація» стало дієвим інструментом для покращення якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Висновки. Актуальною проблемою на сучасному етапі впровадження адміністративної реформи в Україні є підвищення якості адміністративних (публічних) послуг, оптимізації ефективності й результативності процесу їх надання, передусім тих, що пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Позитивним кроком у напрямі покращення системи надання послуг має стати децентралізація і розширення суб'єктної складової надання послуг, а також запровадження конкурентних засад задля надання можливості обирати суспільством кращих у системі надання послуг. При цьому базовим має бути принцип пріоритетності інтересів і потреб громадян у процесі визначення та надання послуг з боку держави.

Одним зі шляхів оптимізації системи послуг, що надаються суспільству з боку держави, є забезпечення належних умов прийняття і реалізації національних програм розвитку у різних сферах суспільно-політичного та економічного життя, які мають бути спрямовані на покращення взаємодії владних інституцій з громадськістю в контексті задоволення суспільних потреб, подолання бюрократичної тяганини щодо обслуговування населення, спрощення процедури надання послуг, розширення переліку послуг і перегляд їх стандартів відповідно до потреб населення, які надаються суспільству з боку держави, поліпшення взаємовідносин державного апарату з громадськістю тощо.

Ефективним інструментом щодо забезпечення відкритості влади, покращення взаємодії між органами державної влади та громадянами, удосконаленні якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади та органами місцевого самоврядування, стало проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація». Аналіз проведення конкурсу протягом останніх років дозволяє зробити наступні пропозиції щодо його подальшого удосконалення:

– розширення критеріїв оцінювання: зміст анкети учасника конкурсу пропонується адаптувати до змісту діяльності органів виконавчої влади;

– запровадження нової системи нагородження переможців та лауреатів конкурсу, у тому числі державна підтримка переможців щодо інвестиційних проектів у регіоні та впровадження проектів з розвитку персоналу на рівні району чи області;

– запровадження заохочувальних грамот з метою стимулювання місцевих органів виконавчої влади, які досягли найкращих результатів на регіональному рівні;

– посилення інформаційної кампанії в рамках конкурсу;

– підвищення уваги до поширення кращого досвіду, зокрема створення Каталогу кращих практик учасників конкурсу;

– проведення тематичних семінарів-нарад на підготовчому етапі;

– поширення конкурсу на виконавчі комітети органів місцевого самоврядування або започаткування окремого аналогічного конкурсу, що потребує підготовчого етапу для удосконалення роботи таких органів відповідно до умов конкурсу.

Окрім того вбачається за доцільне започаткувати відомчі відзнаки для учасників конкурсу щодо створення безперешкодного середовища та опікування проблемами громадян з особливими потребами (Міністерства соціальної політики України), кращого офіційного веб-сайту та впровадження інформаційних технологій (Державного комітету телебачення та радіомовлення України), вагомих результатів у налагодженні ефективної взаємодії з громадськістю та надання адміністративних послуг (до Федерації профспілок України).

***ЛІТЕРАТУРА*:**

1. Про організаційно-методичне забезпечення проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» у 2010–2011 роках» [Електронний ресурс] : за станом на 31 січ. 2011 р. / Головдержслужба України // Центр адаптації державної служби до стандартів європейського союзу. – Режим доступу : http://www.center.gov.ua
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Том 6 Державна служба / наук.-ред. кол. : Серьогін С. М. (співголова), Сороко В. М. (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.
3. Сороко В. Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська // Вісн.держ.служби України. – 2007. – №3. – С. 17-28.
4. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості [Текст] : навч. посіб. / В. М. Сороко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2008. - 104 с.
5. «Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» [Електронний ресурс] : за станом на 18 лип. 2007 р. / Кабінет Міністрів України // Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.
6. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.nads.gov.ua.
7. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.president.gov.ua.

Рецензент: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент.

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2011 р.

УДК 342.8:328 (438)

Стельмах А.

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ВЫБОРАХ В ПАРЛАМЕНТ ПОЛЬШИ

Анотація. *Упродовж двадцяти років системної трансформації в Польщі проходили жваві дискусії щодо принципів і методів виборчого права. Їх результатом були часті внесення змін до законодавства про вибори - від дрібних поправок до радикальних змін. Тільки два закони залишилися відносно незмінними: не змінився порядок виборів Президента Республіки Польща і депутатів до Європейського Парламенту. Але навіть і в зазначених випадках проводилися оновлення виборчого права, їх метою було удосконалення і уточнення правил без зміни їх значення.*

Ключові слова*: парламент Польщі, система виборів, виборче право*

Аннотация. *На протяжении двадцати лет системной трансформации, в Польше проходили оживленные дискуссии о принципах и методах избирательного права. Их результатом были частые внесения изменений в законодательство о выборах – от мелких поправок до радикальных изменений. Только два закона остались относительно неизменными: не поменялись порядок выборов Президента Республики Польша и депутатов в Европейский Парламент. Но даже и в тех случаях проводились обновления избирательного права, их целью было усовершенствование и уточнение правил без изменения их значения.*

Ключевые слова*: парламент Польши, система выборов, избирательное право.*

Summary. *During twenty years of systemic transformation in Poland, passed animation discussions about the principles and methods of electoral law. The results have been frequent changed to the electoral law - from the minor amendments to radical change. Only two laws have remained relatively unchanged: not changed the election order for the President of the Republic of Poland and members of the European Parliament. However even in those cases were updating the franchise, their mean goal was to improve rules and clarify without any changes of its meaning.*

Key words*: parliament of Poland, election system.*

1. Основные принципы избирательного права в Польше

Самые значительным изменениям подлежали принципы выборов депутатов в Сейм. После частично демократических принципов 1989 года, которые были результатом политического компромисса Круглого Стола, полностью построенное по демократическим принципам избирательно право появилось после 1991 года[1].

Использованное своего времени пропорциональное избирательное право, при отсутствии законодательных ограничений в доступе к мандатам даже группам, которые получили относительно небольшое количество голосов, привело к атомизации в парламенте. В Сейм вошли своего времени представители 29 разных избирательных комитетов, поэтому минимальная коалиция, которая выиграла, должна была составляться с 6 политических партий [2;61]. Результатом такой раздробленности были огромные проблемы, связанные с формированием правительства. На протяжении двухлетнего срока полномочий Сейма (сокращенной Президентом Л. Валенсой), четыре раза были произведены попытки создать Совет Министров, и только две с них были результативными. Двум кандидатам на Премьера не удалось создать правительство [3].

Сейм I каденции утвердил в середине 1993 года новый закон о выборах[1]. Остались в нём те же принципы избирательного права. Однако было внесено несколько важных изменений, которые только усложнили вход в нижнюю палату парламента меньшим политическим группам.

Изменения, принятые в новом законе о выборах, однозначно давали привилегии для больших политических групп, ценой средних и маленьких. Применённые принципы снизили представительность в Сейме, но и внесли политическую стабильность

в парламенте. В 1993 – 1997 годах в Польше функционировало три правительства, хотя целый срок полномочий исполняла одна и та же коалиция [4]. Еще более стабильным был парламент, хотя и формально, избранный в 1997 году. При использовании того же закона о выборах, власть опять взяли в свои руки правые во главе с Избирательной Кампанией Солидарность [5]. Созданное после выборов правительство с Ежи Бузкем, продержалось целый избирательный срок.

Очередной закон о выборах в парламент утвердил в 2001 году[6]. Изменения не были принципиальными, самые важные относились к ликвидации общепольских списков. 69 мандатов с тех списков разделили между 41 избирательным округом. Таким образом, пропадала возможность входа в Сейм кандидатов, негативно оцененных избирателями, то есть, которые получили меньше голосов по сравнению с конкурентами с тех же окружных списков.

Была изменена также система подсчёта голосов для мандатов. До того времени, применяемый метод d'Hondta был заменен, более эффективным для групп средней величины, модифицированным (скандинавским) методом Sainte-Lague. Этот метод был использован только в 2001 году. Годом позже было принято решение о возврате метода d'Hondta, который используется в Польше до сих пор.

Менее динамичными были выборы в Сенат. Первые выборы в Сенат после Второй Мировой Войны состоялись в июне 1989 года. Имели они уже тогда довольно демократический характер. Согласно существующим тогда в ПНР принципам избирательного права, выборы опирались на принципе абсолютного большинства. В многомандатных избирательных округах избранными считались те кандидаты, которые поочередно получили наибольше голосов и размещались среди количества мандатов, предвиденных для выборов в данном избирательном округе. Они должны были выполнить и второе условие, которое заключалось в том, чтобы набрать более 50% голосов избирателей в своём избирательном округе. Такая система предусматривала второй тур голосования, который отбывался в том случае, если никто из кандидатов, или меньшее их количество, чем ожидалось для заполнения мест того округа, не получил более 50% голосов. К очередному этапу переходили те кандидаты, которые получили наибольше голосов. Во втором туре количество кандидатов было в два раза больше, чем количество тех, для кого остались мандаты в том округе. Во втором туре уже отказывались од требования абсолютного большинства. Мандаты получали те кандидаты, которые поочерёдно получали наибольшее количество голосов и размещались в списке оставшихся мандатов, предвиденных для данного округа.

Со времени первых выборов после II Мировой Войны, в 1989 году принципы избирательного права подлежали только раз значительному изменению. В 1991 году система абсолютного большинства поменялась на систему относительного большинства [7]. На протяжении 20 лет закон о выборах в высшую палату парламента поддавался модификации только в тех регуляциях, которые относились к общим принципам порядка проведения парламентарных выборов. Недавно были внесены в избирательный Кодекс значительные изменения в существующие правила[8]. Прежде всего, о чём уже вспоминалось раньше, были введены одномандатные округа.

Система большинства в Сенате была довольно динамичной. В 1989 году только 99 сенаторов были выбраны со списков Гражданских Комитетов, созданных Независимым самоуправляющимся профсоюзом «Солидарность». Только один сенатор был независимым депутатом. Система политического состава в Сенате в очередных каденциях изменялась очень динамично. В 1991 году сенаторы происходили аж с 12 избирательных комитетов, также было 7 независимых сенаторов. В 1993 году избиратели решили ввести в Сенат представителей 12 избирательных комитетов и 3 независимых кандидатов. В следующих выборах, в 1997 году, в Сенате появились представители только 5 избирательных комитетов и 5 независимых сенаторов. Похожие результаты, если говорить о количестве представляемых избирательных комитетов, были и в выборах 2001 года. Тогда в Сенат вошло также 2 независимых сенаторов. Выборы 2005 года не изменили тех пропорций. И далее в Сенате были представлены 5 избирательных комитетов и 5 независимых сенаторов. Изменения принёс 2007 год, когда в Сенате были только представители Гражданской Платформы и Права и Справедливости, и также один независимый кандидат. В результате последних выборов в Сенат в 2011 году, были представлены 3 избирательных комитета и 4 независимых сенатора.

2. Организация выборов

Выборы в Сейм и Сенат всегда отбываются в одинаковое время. Согласно закону о выборах с 1991 года, Президент Республики Польша назначил выборы не позже, чем через 4 месяца перед окончанием срока полномочий Сейма, определяя дату выборов на выходной день, который припадал на последний месяц избирательного срока Сейма. Распоряжение Президента публикуется в «Дзеннику Устав РП» не позже 115 дня перед выборами[9]. В случае роспуска Сейма перед окончанием избирательного срока, Президент не позже чем на 7 день од дня о принятии решения о роспуске парламента назначает выборы, выбирая выходной день на протяжении четырех месяцев од дня постановления о роспуске парламента[10].

Согласно закону о выборах с 1991 года, голосование проходит с 6.00 до 20.00.

Избирательный закон с 1993 года назначал день выборов на выходной день, который выбирался в месяце, предшествующем окончанию избирательного срока. Закон предвидел, что в случае роспуска парламента перед окончанием срока полномочий,

выборы должны были состояться не раньше, чем 3 месяца и не позднее, чем за 4 месяца до окончания срока полномочий. Голосование должно начаться в 6.00 и закончиться в 22.00. За границей и на морских кораблях голосование отбывалось с 6.00 до 20.00. Голосование там не могло закончиться позже, чем в стране.

Закон о выборах с 2001 года устанавливал, что выборы устанавливает Президент Польши не позже, чем за 90 дней перед концом 4 лет от начала срока полномочий Сейма. День выборов назначаетля на выходной, что выпадает на протяжении 30 дней перед окончанием 4 лет от начала каденции Сейма [11]. В случае сокращения срока полномочий Сейма согласно его постановления или распоряжения Президента. Он руководит выборами, назначая дату выборов на день, который выпадает не позднее, чем на протяжении 45 дней со дня вступления в силу постановления Сейма или оглашения постановления Президента [12].

Согласно положениям с 2001 года, голосование отбывалось в один день с 6.00 до 20.00. В голосовании за границей были предвидены те же часы открытия избирательных пунктов. Если голосование заканчивалось на следующий день после дня голосования в стране, голосование проводилось на день раньше.

Также избирательный Кодекс 2011 года устанавливал, что все выборы в Польше отбываются в выходной день. Предвидел он одновременно, что орган, управляющий выборами, может установить голосование на протяжении двух дней. В этом случае голосование устанавливается на выходной день и на предыдущий день.

Если голосование проводится на протяжении одного дня, голосование проходит без перерыва с 7.00 до 21.00. Если голосование проводится на протяжении двух дней, то проходит первый и второй день без перерывов с 7.00 до 21.00; перерыв наступает с 21.00 первого дня до 7.00 второго дня[13].

Так же было в регуляции с 2001 года, когда избирательный Кодекс предвидел, что выборы в Сейм назначает Президент не позднее чем за 90 дней перед выборами с окончанием 4 лет од дня начала срока полномочий, выбирая выходной день, который выпадает на протяжении 30 дней перед окончанием 4 лет од начала срока полномочий Сейма.

3. Срок полномочий Сейма и Сената

Закон о выборах от 1991 года устанавливал, что срок полномочий Сейма начинается со дня первого заседания Сейма и продолжается до времени собрания депутатов на первое заседание Сейма следующего срока полномочий. В свою очередь, закон о выборах от 1993 года предвидел, что каденция Сейма продолжается 4 года со дня выборов.

Конституция с 1997 года устанавливала, что срок полномочий Сейма и Сената начинается со дня собрания Сейма на первое заседание и продолжается до предыдущего дня собрания Сейма следующего срока полномочий [14]. Те вопросы регулировал также закон о выборах от 2001 года и устанавливал избирательный Кодекс от 2011 года.

4. Избирательные округа

В 1991 году страна была поделена на 37 многомандатных избирательных округов. Новый закон о выборах с 1993 года предвидел создание 52 избирательных округов.

Очередной вопрос, на который стоит обратить внимание, относится к величине избирательных округов, то есть количества избираемых в них депутатов. На первый взгляд, это дело есть маловажным, но имеет огромное практическое значение. Чем меньшее количество избирательных мандатов в конкретном избирательном округе, тем меньше шансов для небольших групп победить в выборах. Их шансы растут вместе с ростом количества мандатов в избирательном округе.

Закон о выборах от 1991 года предвидел разделение страны на 37 избирательных округов. Наименьшие округа насчитывали по 7 мандатов, а наибольшие – по 17. С округа средней величины выбиралось 10 – 11 депутатов. В 1993 году страну поделили на 2 избирательных округа, которые охватывали од 3 до 17 мандатов. Это означало, что с одного округа выбиралось меньше депутатов, чем в предыдущих выборах. Средняя величина избирательного округа – 7,5 мандатов. Это решение было очень выгодным для больших избирательных комитетов.

Избирательное право от 2001 года внесло очередные изменения в количество и величину избирательных округов. Страну было поделено на 41 избирательный округ, которые охватывали од 7 до 19 мандатов. Среднее количество избираемых депутатов с округа было более 11. Такое разделение на округа осталось в существующем ныне избирательном Кодексе. Это решение было выгодно для средних и больших политических групп. Стоит обратить внимание на то, что с 2001 года, когда были ликвидированы общепольские списки, округа были разделены между 460 мандатами, а не 391, как было раньше.

С 1989 года избирательным округом для Сената была зона воеводства. Поэтому при настоящем административном делении страны этих округов было 49. С каждого их них выбиралось по 2 сенатора. Только с наибольших воеводств – Варшавского и Катовицкого - выбиралось по 3 депутата. Такой принцип существовал до изменений административного деления страны. Со времени уменьшения количества воеводств до 16 были также изменены зоны отдельных избирательных округов.

Согласно новому закону о выборах, общего для выборов в Сейм и Сенат, от 2001 года страна была поделена на 41 избирательный округ в Сейм и 40 в Сенат. Эти округа совпадали между собой как зоны. С тем исключением, что два избирательных округа в Сейм, которые создались в Варшаве, являли собой один округ в Сенат. С этого избирательного округа выбиралось 4 сенатора. Остальные избирательные округа были дву- или

трёхмандатные. Кроме этого, не были изменены принципы выборов в Сенат.

Только сейчас избирательный Кодекс от 2011 года изменил принципы выборов сенаторов. Были утверждены одномандатные избирательные округа. Тем самым страна была поделена на 100 избирательных округов. Избиратель имеет только один голос и отдаёт его за кандидата, которому доверяет. Мандат получает тот кандидат, который получил наибольшее количество голосов, даже если их количество менее 50%. Был утвержден принцип, что «победитель берёт всё». Такая модель закладывает, что избиратель будет руководствоваться больше симпатиями персональными, чем партийными. Это приведёт к тому, что получатся более тесные связи между избирателем и сенатором. Такое решение должно благоприятствовать местным политическим и общественным деятелям и ослаблять монополию политических партий на исполнение власти. Будет ли так, покажут выборы после 9 октября 2011 года.

5. Выдвижение кандидатов на выборах

В 1991 году, во время первых свободных выборов в парламент, право выдвижения кандидатов имели политические партии, политические и общественные организации и избиратели. Избирательные действия от имени партии и политических организаций, общественных организаций исполняли органы, уполномоченные к исполнению этих функций согласно законодательству. В случае граждан существовало обязательство создания избирательного комитета. Должен он был выполнять такие же требования, какие ставились политическим партиям. Те правила относились и к выборам в Сенат, и в Сейм [15]. Такие же принципы остались и в законе о выборах от 1993 года.

Закон о выборах от 2001 года вводил некоторые изменения относительно субъектов, которые имели право выдвигать кандидатов на выборах. Такое право имели политические партии, которые могли создавать коалиционные избирательные комитеты. Также избиратели, в количестве 15 человек, могли образовать коалиционный комитет избирателей. Чтобы зарегистрировать такой комитет, его основатели должны были получить письменную поддержку минимум тысячи избирателей. Таким образом, была ликвидирована возможность создания избирательных комитетов общественными и политическими организациями, которые не были политическими партиями.

Идентичные правила действовали и при сформировании избирательных комитетов, которые выдвигали кандидатов в сенаторы.

Требования создания избирательного комитета избирателей минимум 15 особами, а потом еще и получение поддержки тысячи избирателей, было эффективным продолжением принципа, что комитет, созданный избирателями, должен исполнять формальные условия, как и новая, недавно созданная, политическая партия.

Избирательный Кодекс с 2011 года поддерживает прежние принципы образования избирательных комитетов [16].

Согласно принципам, предвиденным в законе о выборах от 1991 года, избирательный комитет в списке кандидатов должен был предложить минимум три фамилии. Но не больше, чем было мандатов, предвиденных для данного округа [17].

Закон о выборах с 1993 года требовал размещения в избирательной списке кандидатов минимум три фамилии, но не их превышать количества вдвое большего, чем количество мандатов, предвиденных в выборах в данном избирательном округе [18].

Согласно правилам, установленным в 2001 году, избирательный комитет, предлагая список кандидатов в Сейм, должен был разместить на нём столько фамилий, сколько было мандатов в данном округе. В списке могло быть столько кандидатов, чтобы не превышать их двукратного количества, предкиденного для конкретного избирательного округа.

Под списком выдвигаемых кандидатов надо было собрать подписи избирателей, которые поддерживали оглашение такого списка. Согласно требованиям закона о выборах от 1991 года, должно было их быть минимум пять тысяч. Следующий закон о выборах от 1993 года, уменьшил это требование до трёх тысяч избирателей с конкретного избирательного округа. С 2001 года закон предвидел опять необходимость собирания пяти тысяч подписей под списком выдвигаемых кандидатов.

С 1991 года избирательный комитет, который выдвигает кандидата в Сенат, должен под таким списком подать подписи минимум трёх тысяч избирателей с данного избирательного округа. Если комитет выдвинул большее количество кандидатов, то должен собрать отдельно подписи в поддержку под каждым выдвигаемым кандидатом. Избирательный Кодекс от 2011 года ограничил это требование до двух тысяч подписей. Это объясняется тем, что нынешние округа в Сенат намного меньше предыдущих. Насчитывается их 100, а не 40. Есть в них меньше избирателей и комитету тяжело собрать необходимые подписи.

Законы о выборах предвидели при предоставлении списков кандидатов в депутаты некоторые преимущества для больших избирательных комитетов. Согласно закону о выборах от 1991 года, если общее количество избирателей, поддерживающих окружные списки кандидатов в депутаты, выдвигаемых тем самым избирательным комитетом, превысит 50 000, или данный избирательный комитет зарегистрирует в минимум пяти округах свои окружные списки, то для регистрации списков в остальных избирательных округах не будут требоваться списки поддержки с подписями избирателей [19].

Закон о выборах с 1993 года снизил требования поддержки для выдвигаемых кандидатов до трёх тысяч подписей избирателей. От этого требования были освобождены избирательные комитеты, которые зарегистрировали окружные списки в

минимум половине избирательных округов. Обязательство избирательного списка с подписями поддерживающих избирателей, не относилось к избирательному комитету партии, организации или избирательной коалиции, которая непосредственно по предыдущих выборах огласила Президиум Сейма о существовании клуба, насчитывающего минимум 15 депутатов [20].

От 1991 года в Польше 89 мандатов в выборах в Сейм укомплектовывалось с общепольских списков кандидатов. От 1991 года право представления общепольских списков имели те избирательные комитеты, которые представили свои списки в минимум пяти избирательных комитетах [21]. Закон о выборах от 1993 года ужесточил это требование и признал право представления общепольского списка только тем избирательным комитетам, которые зарегистрировали свои списки в минимум половине округов или непосредственно после предыдущих выборов подтвердили в Президиуме Сейма существование депутатского клуба [22].

В 1991 году в общепольском списке, представленном в избирательный комитет, должно было быть минимум 30 фамилий кандидатов. В 1993 году было увеличено их количество до 69 фамилий, то есть столько, сколько предлагалось мандатов для общепольских списков [23].

Чтобы избирательный комитет мог участвовать в разделе мандатов с общепольских списков кандидатов, то должен был в 1991 году получить мандаты в минимум 5 избирательных округах. Или же его окружные списки получили в итоге количество действительных голосов не меньшее, чем 5% количества действительных голосов во всех окружных списках во всех избирательных округах [24].

Очередной закон о выборах от 1993 года изменил условия допуска к разделу мандатов с общепольских списков. Такое право получил избирательный комитет, который получил поддержку минимум 7% избирателей в масштабе страны.

Кандидаты получали мандаты с общепольского списка согласно очереди размещения их фамилий в списке, при этом, минуя тех кандидатов, которые уже получили мандаты в избирательных округах.

Мандаты с общепольских списков делились по пропорциональной системе до полученного количества голосов в масштабе страны через все окружные списки данного избирательного комитета. Для подсчитывания количества голосов на мандаты в 1991 году использовался метод Sainte-Lague, выгодный для групп средней величины. В законе о выборах от 1993 года ввёлся метод d`Hondta, который, в свою очередь, есть очень выгодным для больших групп, которые получали больше мандатов, чем получалось с простой пропорциональной системы. Их «прибыль» получалась за счёт утраты мандатов меньшими группами. Мало того, что они получили меньшее количество голосов, так ещё дополнительно были «наказаны» способом пересчёта голосов избирателей на мандаты.

Закон о выборах в Сейм от 1991 года предвидел возможность блокировки избирательных списков. После регистрации окружных списков кандидатов, уполномоченные избирательных комитетов могли предъявить общее заявление относительно суммирования голосов, отданных в избирательном округе на их списки, как основание общего участия тех списков в разделе мандатов. Если комитеты не возражали, то мандаты, которые припадали вместе с заблокированными списками, были пропорциональны до количества голосов, полученных через каждый такой список [25].

Следующие законы о выборах не предвидели возможности блокировки этих списков. В 1993 году была введена возможность создания избирательных коалиционных комитетов. Такие коалиции могли создать только политические партии. Такое решение действительно до сегодняшнего дня.

6. Способ голосования и условия важности голоса

В выборах в Сенат от 1991 года избиратель имел такое количество голосов, сколько было мандатов, выбираемых в данном избирательном округе. Голос был важным при условии, если избиратель показал свои личные предпочтения, ставя значок «х» в клеточке слева от фамилии кандидата. Этих значков должно было быть столько, сколько мандатов, предложенных для данного округе для выбора депутата. Голос был недействителен, если избиратель отметил больше кандидатов, необходимых для избирания кандидатов. Такие принципы действуют и в избирательном Кодексе. Поскольку округа одномандатные, то избиратель имеет только один голос. Если избиратель поставит больше значков «х» в списке или вообще не поставит, это означает, что голос недействителен.

Начиная от 1991 года, изменилась техника подачи голоса. В Польской Народной Республике голосование имело характер негативный. Это значит, что избиратель сам выбирал кандидата, вычёркивая тех, кого не поддерживал. С 1991 года голосование как в выборах в Сейм, так и в Сенат, имеет характер позитивный. Избиратель отмечает фамилию кандидата, за которого голосует. В выборах в Сейм технически это заключается на поиске списков кандидатов комитета, который избиратель поддерживает, потом ставится отметка «х» в клеточке справа около фамилии кандидата с того списка, что указывает на его первенство в получении мандата. Таким образом, избиратель отдаёт голос в списке конкретного избирательного комитета и указывает одновременно свою симпатию относительно конкретного кандидата со списка. Избиратель имеет только один голос. В 1991-2001 годах голос, отданный в окружной список конкретного избирательного комитета, означал одновременно поддержку для его общепольского списка. Раздел тех голосов не был возможным.

Во всех законах о выборах в Сейм выступают такие же принципы обоснованности важности голоса. Голос признаётся действительным также в случае, если избиратель отметил своё предпочтение при большем количестве кандидатов, но только в рамках того же списка. Избирательная комиссия засчитывает такой голос кандидату, фамилия которого помещена в том списке, в первую очередь. Остальные значки «х» признаются неважными.

Голос признаётся недействительным, если значок «х» поставлен в клетке около фамилии большего количества кандидатов с разных списков или не поставлен такой значок ни при одной фамилии, ни в одном списке.

Закон о выборах от 2001 года и избирательный Кодекс от 2011 года дополнительно указывают, что недействительным является голос, отданный исключительно за кандидата со списка, регистрация которого признаётся недействительной. Но действительным будет тот голос за кандидата только с одного окружного списка, даже если его фамилия была вычёркнута с того списка. Такой голос признаётся важным и отданным в тот список.

В выборах в Сенат голос признаётся недействительным, если избиратель поставил значок «х» около большего количества фамилий кандидатов, чем есть мандатов для избирания в данном избирательной округе.

Избирательный Кодекс предвидел ситуацию, когда в выборах в Сенат в избирательном округе выдвигается только один кандидат. Тогда голосование состоит в том, чтобы в определённых клеточках «ДА» или «НЕТ» слева от фамилии кандидата поставить значок «х». Условием получения мандата есть получение поддержки в качестве больше половины действительных голосов.

Избирательный Кодекс не предвидел вторичного голосования в избирательном округе, в котором выдвинут только один кандидат, который не получил абсолютного большинства голосов. Можно подвести итог, что такой мандат будет не заполненным.

Все предыдущие законы о выборах предвидели, что избиратель должен отдать свой голос лично. Избирательный Кодекс допускал также голосование через уполномоченного и голосование через корреспонденцию. Это расширение практических возможностей для инвалидов и больных, которые с разных причин не могут лично прийти в избирательный участок в день голосования.

8. Установление результатов голосования и выбора

Большое влияние на результат выборов в 1993 году имело установление так называемого барьерного порога, то есть требования получения избирательным комитетом минимум 5% голосов избирателей в масштабе страны. Еще высшие требования в этом должны были получить коалиционные избирательные комитеты. Чтобы участвовать в распределении мандатов, они должны были получить поддержку минимум 8% избирателей в масштабе страны. В 1993 году барьерные пороги прошли только 6 избирательных комитетов, и именно они поделили между собой все мандаты. Вне Сейма остались группы, которые вместе получили поддержку 35% избирателей, больше одой третьей голосующих не имела своих представителей в нижней палате парламента [26;17].

Те требования относительно избирательных порогов остались до сегодняшнего дня. Очередные законы о выборах предвидели, однако ситуации, в которых ни один или только один избирательный комитет выполнял условия участия в распределении мандатов. В такой ситуации законодатель предвидел смягчение требований доступа к распределению мандатов с 8% до 5% для избирательных коалиций и с 5% до 3% для остальных избирательных комитетов [27].

На специальных условиях участвуют в выборах в Сейм избирательные комитеты организаций национальных меньшинств. Они могут участвовать в распределении мандатов в избирательном округе, если даже в масштабе страны не получат требуемой общественной поддержки. Такие регулирования введены с 1991 года. Тогда они значительно ограничивали требования, поставленные такому избирательному комитету при предъявлении общепольского списка кандидатов. Привилегии для них в представлении общепольских списков не поддержал закон о выборах от 1993 года. Но остальные преимущества для избирательных комитетов, которые создавались через регистрацию организаций национальных меньшинств, обязывают до сих пор. В каждом Сейме, за исключением избранного в 2007 году, есть один депутат, который представляет немецкое меньшинство.

В 1993 году был изменён метод расчёта голосов, отданных за конкретные избирательные списки на мандаты. Вместо системы Hare-Niemeyera, выгодной для меньших групп, использовано метод d`Hondta, который приносит значительные возможности большим группам за счёт маленьких.

В 2001 году заменено систему пересчёта голосов на мандаты согласно модифицированному методу Sainte-Lague, выгодную для групп средней величины. Такое незначительное изменение, привело к значительно худшему результату выборов для Союза Демократических Левых - фаворита выборов 2001 года. СДЛ, в опросах перед выборами, получал поддержку до 50%. В результате, поддержка оказалась немного ниже - всего 41%. Этого было достаточно для получения только 47% мандатов, но не давало возможности самостоятельного управления. Результат для СДЛ был бы более выгодным, если бы использовалась система d`Hondta при пересчёте голосов на мандаты. В 2002 году Сейм принял решение, в основном благодаря голосам депутатов СДЛ, об изменении метода пересчёта голосов на мандаты, возвращаясь к системе d`Hondta. Этот метод действует сейчас и остался в избирательном Кодексе от 2011 года.

Также как и раздел страны на 41 многомандатный избирательный округ. Остались и барьерные пороги на уровне 5% голосов в масштабе страны для избирательных комитетов и 8% для избирательной коалиции.

В законе о выборах в Сенат от 1991 года отказались от требования абсолютного большинства и заменили его простым большинством. Тем самым можно было отказаться од второго тура голосования, потому что при системе простого большинства наступает окончательное решение в выборах. Закон о выборах предвидел возможность комплектации. В ситуации, когда два или больше кандидатов получили одинаковое количество голосов для получения мандата и кандидатов есть больше, чем мандатов, то первенство получает тот, у кого больше количество районов голосования, в которых кандидат получил больше голосов. Если бы оказалось, что количество этих районов равнозначно, то первенство решил бы жребий, который проводился ответственной избирательной комиссией. Такой принцип остался до сих пор.

Избранным в Сенат узнаётся тот кандидат, который получил наибольшее количество голосов. Если два или больше кандидатов получили такое же количество голосов, то первенство в получении мандата решает большее количество районов голосования, в которых один из кандидатов получил больше голосов. Если бы оказалось, что количество тех районов равнозначно, то первенство решает жребий, который проводится начальником избирательной окружной комиссии в присутствии членов комиссии.

Выводы

После 20 лет строительства демократии в Польше удалось создать одну, компактную и совместимую систему избирательного права. В одном законодательном акте разместились принципы избирательного права для всех государственных институций и местного управления, которые участвуют в выборах. Это большой прорыв на пути к унифицированию принципов избирательного права. Поскольку в одном законодательном акте собраны правила относительно избирания очень разных органов, использованы разные решения относительно каждых выборов. Большим прорывом есть целостное регулирование вопросов, связанных с организацией и проведением выборов. Разработано единую систему избирательных комиссий, принципы их создания и функционирования. Наибольший прогресс отмечен в объединении правил финансирования избирательных кампаний, что позволило предотвратить в будущем злоупотребления в поиске денег и затрат для избирательной кампании.

Не изменено сложной системы выборов в Европейский Парламент. Выборы, так называемых, евродепутатов для многих избирателей являются непонятными и запутанными. В будущем это может повлиять на низкую явку на выборы, потому что отсутствие понимания принципов выборов приводит к нежеланию в них участвовать.

После многих попыток и поисках оптимальных решений, парламент принял очередное правовое регулирование. Насколько оно стабилизирует польское избирательное право, покажет время. До сих пор продолжается дискуссия о значительных изменениях принципов выборов в Сейм. Приверженцы одномандатных избирательных округов добились успеха во время введения одномандатных избирательных округов в Сенат 2011 года. Суть концепции ещё и в том, что такие же избирательные округа и в Сейм. Исполнение этих постулатов требует, однако, очень радикальных решений. Это не мелкая модификация, а значимое изменение. Тяжело предвидеть её результаты. Возможно, что после опыта, полученного с введением одномандатных избирательных округов в Сенат, политики также примут активное участие в изменениях принципов выборов в Сейм. Однако, кажется, что после полученного опыта после выборов в 2011 году, ещё долго радикальных изменений в принципах выборов в Сейм не будет.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, nr 45, poz. 205.
2. Stelmach A., Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzycji systemowej, Problemy humanistyki, nr 2/1997, s.61.
3. Misję utworzenia rządu otrzymał B. Geremek oraz W. Pawlak. W obydwu przypadkach desygnowani zrezygnowali z tworzenia rządu.
4. Była to koalicja lewicowa składająca się z Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.
5. Początkowo Akcja Wyborcza Solidarność tworzyła rząd koalicyjny z Unią Wolności. Następnie, po rozpadzie koalicji, AWS rządziła samodzielnie. Był to rząd mniejszościowy.
6. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, nr 46, poz. 499.
7. Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1994, nr 51, poz. 224, tekst jednolity, art. 17.
8. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112.
9. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt., art.4.2.
10. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt., art. 5, ust. 1.
11. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt, art. 9, ust. 1.
12. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt, art. 10, ust. 1.
13. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks.., wyd. cyt, art. 39, ust. 3.
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 98, ust. 1.
15. Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, nr 45, poz. 205, art. 77.
16. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, art. 204.
17. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt., art. 68, ust. 3.

18. Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza..., wyd. cyt., art. 80, ust. 2.
19. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt., art. 70.
20. Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza..., wyd. cyt., art. 79, ust. 2 i 3.
21. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt., art. 64, ust. 2 oraz art. 76, ust. 2.
22. Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza..., wyd. cyt., art. 19, ust. 3.
23. Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku Ordynacja wyborcza..., wyd. cyt., art. 91, ust. 5.
24. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt., art. 100, ust. 2.
25. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku Ordynacja wyborcza ..., wyd. cyt., art. 75.
26. Stelmach A., Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy, w: prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 17.
27. Kwestie te regulował art. 6 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 roku, art. 135 Ordynacji z roku 2001, oraz art. 198 Kodeksu wyborczego.

Переклад з польської – Сидун С.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Іванов М. С. – д.політ.н. професор.

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2011 р.

УДК 341.17 – 044.247 – 047.72 (4)

Чахур З.

БУДУЩЕЕ ИНТЕГРАЦИИ И СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА. ПОПЫТКА ПРОГНОЗА

Анотація. *У цій статті визначається майбутнє європейської інтеграції, вплив договорів Європейського Союзу на цей процес. ЄС після найбільшого свого розширення повинен пройти найважчий у історії процес повернення рівноваги. Розлади в системі пов'язані зі збільшенням кількості країн-членів ЄС, важкою економічною ситуацією, кризою бюджету, складною міжнародною ситуацією.*

Ключові слова*: європейська інтеграція, Європейський Союз*

Аннотация. *В данной статье определяется будущее европейской интеграции, влияние договоров Европейского Союза на этот процесс. ЕС после самого большого своего расширения должен пройти самый тяжелый в его истории процесс возвращения равновесия. Расстройства в системе связаны с увеличением количества стран-членов ЕС, тяжёлой экономической ситуацией, кризисом бюджета, сложной международной ситуацией.*

Ключевые слова*: европейская интеграция, Европейский Союз*

Summary. *Future integration of the European Union. Trying to forecast. This article defines the future of European integration, the impact of European Union treaties in the process. The EU after its biggest expansion should take the heaviest in its history, the return of balance. Disorder in the system associated with an increase in the number of EU member states, the difficult economic situation, the crisis in the budget, the complex international situation.*

Key words*: European integration, European Union*

В этой статье европейская интеграция определяется как понятие статистическое (интеграция как определённое состояние или результат изменённых самих по себе состояний) и динамическое (интеграция как определённый процесс) [1;56]. Согласно существующих учредительных и ревизионных договоров ЕС, европейская интеграция определяется как новая форма политической организации обществ, народов (gr. demos, łac. populus) или народов в качестве союза («an ever closer union among the peoples [2] of Europe») [3].

Европейская интеграция анализируется с точки зрения изменений, начатых в Едином европейском акте (СЭО) и в Маастрихтском договоре, продолженных в договорах, принятых в Амстердаме и Ницце, а подытоженных и уточнённых в процессе работ Европейской Конвенции и международной конференции ЕС 2003/2004. В качестве договора, учреждающего Конституцию для Европы, интеграция внесла свой значимый вклад в формирование системы ЕС и его окружения. Это было очень важным, с точки зрения внутренней среды системы интеграции, и тем самым, целого ряда подсистем (например, трёх так называемых опор ЕС), которые взаимодействуют с ним и создают специфический порядок интегрирования.

Сначала реализации процесса европейской интеграции мы имели дело с неуравновешенным ассиметричным чередованием её экономического и политического измерения. В результате принятия Единого европейского акта и Маастрихтского договора, а потом Амстердамского и Ницкого договоров, два измерения интеграции вошли в фазу равновесия и взаимного дополнения [4]. Уходящее время, как и опыт, и успехи в интеграции её главных авторов (стран-членов ЕС и институций ЕС) привели к тому, что вполне реальной оказалась неофункционалистская мысль, которая опиралась на предубеждении, что реализация видения политической интеграции, является природным результатом экономической интеграции [5]. Постоянно актуальным остается заявление, что двигателем европейской конструкции не может быть только экономика и валюта, а новый, чисто политический импульс. Для этого, целью европейской конструкции остаётся и далее политический союз [6;39], важный для реализации правил Внутреннего рынка и Экономического и Валютного Союза ЕС. Вопросы о форме, а тем самым механизмах и инструментах политического союза, выходят далеко за рамки изменений, которые происходят как во второй, так и в третьей опоре Европейского Союза, и объясняются как

своеобразные «угольные камни» политического измерения европейской интеграции.

Вне сомнений реализация далеко идущих планов, которые опираются на объединении политической и экономической интеграции, не будет возможна без признания и принятия нового способа «понимания мира», в котором доминируют «негосударственные» актёры, народный эгоизм минимизирован, а суверенность набирает наднационального значения. Поэтому интенсивность изменений в интеграционной системе и её несогласованность с традиционными теориями о интеграции, на которых свой отпечаток поставил функционализм, неофункционализм (не исключая федерализма) показала, что в объяснении процесса европейской интеграции обязательным есть использование парадигм. Эти парадигмы выходят за рамки теорий интеграции, но признанны наукой о международных отношениях, посылаясь, между прочим, на транснациональность политологического значения международных взаимозависимостей и суверенности.

Для понимания европейской интеграции в современной её форме, необходимым стал постулат фундаментальных изменений исследовательской и теоретической перспективы на отходе от восприятия международной реальности через призму центрального расположения стран-членов ЕС и связей, которые получились между ними [7; 160]. Отход от центрально-государственного анализа истории событий привело к признанию основ транспозиции страны (компетенционного перемещения) в системе, созданной Европейскими Сообществами и Европейским Союзом. Заметным есть то, что выразительно как во второй, так и в третьей опоре ЕС, но также и в сфере реализации политик ЕС, в которых «насыщенность» взаимодействием со стороны стран есть очень разнообразным – от минимального до максимального уровня.

В системе Европейских Сообществ и Европейского Союза не доходит только до внутригосударственного распределения, но также и до его трансформации. Интеграционная система принимает в свой строй всё больше элементов политической системы страны, благодаря своему влиянию, стаёт она также катализатором изменений и преобразований. Это привело к значимым изменениям в понимании роли государства. Под влиянием европейской интеграции изменялся, и далее будет изменяться, сфера власти в государстве и участие в её исполнении. Разнообразные процедуры, механизмы и регуляции, начиная от получения членства, через управление компетенциями, заканчивая на гражданстве ЕС, изменялось государственное право (в том числе и Конституция), функционирование всех органов страны-члена ЕС и отношения между ними.

Европейский Союз, сформирован под влиянием представленных выше факторов, набирает форму международной системы, а конкретнее, функциональной системы целенаправленных связей и взаимодействий между элементами [8;7]. Эти элементы, в зависимости от выбранного критерия и влияния определённой независимой переменной, имеют характер: региональный, экономическо-политический, многополярный, мультилатеральный, транснациональный [9;49], полицентрический [10] и полиархаичный, плюралистический и кооперационный, демократический, сложный, управляемый и самообеспечивающийся, с ограниченной открытостью. Эта система символизирует высокий уровень насыщения зависимостями, автономностью поведения участников, а также способностью к контролю окружения. Она оборудована механизмами саморегулирования, самоконтроля и выполнения, поставленных самой себе правил и норм. Эта система сама стремится к минимизации независимости своих участников, прежде всего государств и институций. Опирается на общих целях и иерархии преференций. Реальные политические и экономические действия ЕС и нормативы составляют целостность, связанную генетически и функционально.

Европейский Союз не может определяться односторонне, а с точки зрения многосферной и многогосударственной системы. Необходимым есть посылание на категорию политической системы. Основой для такого подхода есть принцип, что ЕС в большем масштабе, чем какая-либо другая международная структура, вышел бы за рамки горизонтального междугосударственного сотрудничества. Дошло также до формирования политики в вертикальной измерении, в рамках пространственной структуры, в которой страны-члены ЕС являются только одним из уровней формирующейся системы [11;133]. Процесс построения того нового политического пространства, или также, сплочённой политически территории власти и компетенций, характеризуется добровольным формированием и развитием общего политического поиска принятия решений и сплочением стран и обществ (согласно девизу «Мы являемся Европейским Союзом!»). Он опирается на общие нормы и механизмы, но также и ценности и лояльность стран и их граждан в отношении ЕС и её институций. Степень сложности этого процесса имеет решающее влияние на получение и подтверждение демократической легитимации системы порядка ЕС.

О структуральном дуализме ЕС, определяющимся с точки зрения международной системы и политической системы, показывала новая динамика и архитектура, новый стиль сотрудничества. В результате этого страны-члены ЕС начали сближаться с независимыми институциями, в том числе и многонациональными (особенно с институциональной «триадой»: Комиссией, Судом и Европейским Парламентом), которые контролируют исполнение обещаний, постановлений и деклараций. Институции, которые формируют структуру интеграционной власти, сопровождали механизмы и инструменты, которые направляли бы на правильные действия, устранение помех и

проведение постоянного корректирования принятых решений. Они характеризуются:

– демократической легитимацией, которая расширяется (особенно через Европейский Парламент и метод конвента, в который они вовлечены);

– более сложными законодательными, исполнительными и контрольными (вместе с судовыми) компетенциями;

– объединительным способом работы.

В результате изменений, многонациональные институции получили полномочия в масштабе и интенсивности приближённые к органам государственной власти стран-членов ЕС. В результате, значительно возросла их роль в системе управления европейской интеграцией и их влияния на страны ЕС.

Европейский Союз и дальше имеет цели и проблемы, которые согласно решениям участников интеграции, надо достигать и решать. Не всегда, однако, дискуссии на тему принципов функционирования и (целевой) формы ЕС (finalite politique), проводились рационально уложенным способом с точки зрения конкретной, принятой всеми цели. Спор о концепциях функционирования и форме ЕС иллюстрируют сложную и нестабильную структуру интересов, преференций и предубеждений субъектов европейской интеграции и возможности эффективной её реализации [12;17].

Сложность системы ЕС является результатом количества её обязательств, легислационных процессов и исполнительных процедур, роли её участников [11; 13]. Для того система Европейского Союза и Европейских Сообществ не была, и далее не лишена, проблем и внутренних споров. Процесс перманентной внутренней реформы и расширение состава членов, а также рост внешнего политического и экономического давления, привели к углублению гетерогеничности европейской интеграции, а тем самым риска его внутреннего разнообразия [13;37-38]. Мимо проявленных расхождений и дисфункций, угрожающих атомизацией, естественным состоянием системы Европейского Союза есть постоянное стимулирование потребности его дальнейшего существования и развития. Для этого тоже главной чертой «движения» интеграционной системы есть постоянное возвращение равновесия для неё. Это служит условием sine qua non «выживания» системы и есть функциональным для достижения потребностей в целом, и по отдельности. Интеграция в той ситуации – это способность системы к изменениям (содержание себя в хорошем состоянии) перед внутренними и внешними испытаниями [14]. Это не противоречит выводу, что европейская интеграция остаётся процессом с расширенным диапазоном сложности. В результате, ход и частичные окончательные результаты этого процесса есть и не всегда будут рациональными и подчиненными «логике интеграции», а также не до конца предвиденными и контролированными [15; 16].

Вопрос о изменении, а тем самым и о будущем, есть и будет вопросом о движущийся силах европейской интеграции. Ответ на него найдём в политических стремлениях участников европейской интеграции. Такие изменения наступили после принятия Единого европейского акта, а именно Договора о Европейском Союзе (Маастрихтский договор), полностью подтверждают перманентность внесённых изменений, и доказывают существенное изменение европейской конструкции. Эволюционные изменения совершаются, опираясь на требованиях сохранения продолжительности и попытку равновесия интеграционной системы, через введение многосторонних и кооперационных структур и модифицированных и адаптационных механизмов. Изменение было сконцентрировано на преобразованиях и на новом подходе к изменениям, доказательством чего стал делиберативный эксперимент в качестве Европейской Конвенции, а потом Международной Конференции Intergovernmental Conference IGC 2003/2004.

Европейский Союз пребывает на этапе антенсивного развития. Анализ динамики изменений, возникших в ЕС, позволяет на выделение целого ряда факторов, которые стимулируют процесс европейской интеграции. К ним относятся:

– потребность в выживании европейского проекта для реализации вневременных целей, таких как: безопасность, благосостояние, развитие цивилизации, охрана общих прав;

– поиск формулы демократии и конституции, а тем самым собственного политического статуса ЕС [16;51];

– выделение гегемонии (доминирования) одной страны над другой;

– необходимость постоянного выяснения (легитимации) мотивов своего существования, особенно с точки зрения видения европейской интеграции странами-членами ЕС и их гражданами;

– совершенствование интеграционных решений, которые возникают от организации и управления институциями и процедурами, мотивированными расширением диапазона компетенций Европейского Союза и Европейских Сообществ.

Система ЕС до этого времени способна восстанавливать равновесие, которое постоянно утрачивается. Помимо многих угроз и критических моментов, равновесие имело характер доминирующий, синергетический, развивающийся. Помимо многих экспериментальных и спорных вопросов, которые раньше не встречались в отношениях между народами и странами, интеграционной системе удавалось до того времени соединять воедино все аспекты изменений: нормы, развитие и беспрецедентную возможность адаптации к своему окружению. В результате, ЕС реагировал вовремя на проблемы, связанные с легитимизацией своей власти и не всегда эффективными механизмами изменений. Без сомнений, экзаменом для этого принципа стали результаты процесса расширения ЕС на 10 (12)

новых стран и решения Европейского Конвента, а потом конференции представителей правительств стран-членов ЕС в вопросе Договора, устанавливающего Конституцию для Европы.

Беря во внимание много факторов динамики европейской интеграции надо принять попытку определения прогноза развития ЕС в будущем. Дискуссия о будущем европейской интеграции и системы ЕС опирается на двух временных горизонтах. Первый (так называемой после Ниццы) был чётко определён в процессе работ Европейского Конвента и совещаний Международной Конференции 2003/2004. Второй определится в перспективе ближайших 10-20 лет [17].

В связи с будущим развитием ЕС можно выделить несколько основных аналитических подходов. Первый закладывает ослабление ЕС относительно стран-членов. Это означает доминирование международного метода и понижение компетенций институций ЕС, которые являются следствием «переломного момента», возникшего от слишком далеко идущего укрепления наднационального элемента. Символом такого подхода был бы отход от реализации метода J. Monneta, который вёл к существенному изменению аксиологии европейской интеграции, которая могла привести к реконструкции, декомпозиции и даже распаду системы ЕС. Второй аналитический подход направлен на сохранение status quo и продолжение эволюционного расширения достижений интеграции того времени, опираясь на многонациональности и межправительственности. Третий подход опирается на предубеждении, что страны-члены ЕС, как и сам Европейский Союз и Европейские Сообщества, решатся на выполнение интеграционного «скачка» конституционного характера, который в практике может взять форму федерации национальных государств [18; 24], которая опирается на идеологии межправительственного федерализма. Тем самым, по 50-ти годах европейской интеграции появился шанс на синтезе двух методов: эволюционной J. Monneta и метода, который опирался бы на «основное политическое решение» [19; 13], с участием катализатора для вписывания в систему ЕС конвенционального делиберативизма [20], и механизма «торгов» («bargaining») интересов стран-членов ЕС.

Описанные выше позиции ведут к выделению следующих сценариев. Первый из них, называется негативным «сценарием торможения» и опирается на принципе, что процесс передачи странами-членами ЕС компетенций принятия решения для институций ЕС достигнет определённого пункта, будет притормаживаться, после чего наступит или может наступить (не должна) его стагнация. В такой ситуации компетенции интегрированного аппарата власти далее расширить будет невозможно. Один с вариантов этого сценария закладывал бы удержание кризисного status quo относительно предубеждения, что вместо того, чтобы просить большего, вовлекая Союз на неприятности в том процессе, ЕС должен укреплять свои достижения [21;477]. Второй, еще более скептический вариант закладывает, что неэффективные технократические структуры, брак соответственной социализации предметов, как и влияние извне, могут не только придержать (содержать в летаргическом состоянии), но также повернуть процесс европейской интеграции [22; 293]. Европейский Союз может стать бессильной региональной «ООН», подавленной процессом диверсификации и атомизации. Он сам может довести до внутреннего раскола, который возникает с санкций механизмов одновременной интеграции и дезинтеграции, которые заложены в европейских договорах. Роль «зажигания» в той области может принять использование формулы укреплённого сотрудничества (гл. 43 Договора о ЕС), возможной реализоваться во всяких правовых пространствах (опорах) ЕС. В том смысле сценарий «единого Союза, представляющего собой систему многих меньших союзов» может оказаться неминучим [23;293]. Но нельзя выключить, что группы отдельных стран решатся на создание «тематических кругов» («кругов интересов»), которые реализовали бы определённые задания интеграции. Такими кругами могут быть, например, Союз Внутренней Безопасности, Социальный Союз, Экологический Союз или Союз Обороны. Кульминацией этого процесса было бы явление отхода стран-членов ЕС за сферу функционирования Сообщества и Союза [14;28].

Сценарий торможения ведёт также к декомпозиции, которая возникает от увеличивающихся разногласий интересов между странами-членами ЕС и давления новых решений, которые возникают с процесса глобализации (либерализм глобальный versus союзный протекционизм). Согласно такому сценарию ЕС угрожала бы перегрузка институций и ответная реакция стран-членов ЕС в качестве децентрализации и денационализации. Не без значения здесь будет проблема делегитимизации наднациональной интеграционной власти. В таком сценарии событий опрос общественного мнения будет показывать, каким сложным, непонятным, непродуктивным и недемократичным есть Союз (или много союзов), будет утрачиваться поддержка граждан. В результате, можно будет дойти к самороспуску [24;11].

Второй сценарий называется «императивным» и закладывает необходимость постепенной концентрации интеграционной власти, которая возникает с пассивности высшей власти стран-членов ЕС и большей эффективности принимаемых решений интегрированного сообщества. Здесь закладывается дальнейшее и параллельное развитие модели европейской интеграции, которая опирается на межправительственном уровне и методе сплоченности при дальнейшем отсутствии чётких целей европейской интеграции (finalite politique). В сценарии этом различается вариант, который называется смешанным и выступает в

двух видах. Первоначальный смешанный вариант состоял в том, что на одновременном распределении новых полномочий Сообщества и Европейского Союза (в рамках прежних договоров), подчинённых, как наднациональному, так и межправительственному режиму. Вторичный смешанный вариант направлялся к сменному и конъектурному процессу, который опирается на договорном перенесении компетенции со сфер (политик и форм сотрудничества), приписанных международному методу, в сферу наднациональных действий или наоборот – с поля сообществ на международное [25;6].

Третий сценарий называется «развивающимся», который опирается на таких принципах, как:

– прозрачность (транспарентность) системы институций и системы принятия решений;

– акцептация ЕС её гражданами;

– большая персонализация интеграционных действий;

– укрепления демократической легитимации (между прочим, говорится о связи с развитием институций с процессом дальнейшего «расширения» ЕС);

– поиск компромиссов и общих преференций.

Объединяющим элементом начинаний субъектов европейской интеграции в реализации этого сценария есть их предубеждение о необходимости действий в сфере политического союза. Предполагается, что продолжая процесс корректировки и реформ в системе, ЕС должна иметь в дальнейшем характер многосторонний (многоуровневый), соединяя в себе не только наднациональные и международные элементы, но и национальные. Включение национальных парламентов понимается как частичная национализация европейской интеграции. Это всё должно иметь синергетический характер, а не атомизирующий, и опираться на взаимодействии в методах, правилах, механизмах и институциях. В результате, организации и органы ЕС должны стать более эффективными. Этот сценарий, как упоминалось выше, не выключает ограниченной денационализации политик, ставшей более внутренней, вне укрепления национальных парламентов в попытках реформирования структуральной политики и Общей политики сельского хозяйства. Не переносит центр интеграционной власти на «дуэт» Европейский Совет и Европейский Парламент за счёт «триады», в состав которой входили Европейский Парламент, Комиссия и система правосудия ЕС.

Существенного значения в сценарии развития наберет также интеграция, которая называется неформальной и имеет тесную связь с технологическим развитием, концентрацией интересов и влияния [26], коммуникацией, социальными изменениями, которые появляются в сфере интеракции внутри системы без участия формальных политических решений [27;8-12].

Гарантией реализации вышеуказанных принципов должна стать конституализация европейской интеграции в качестве унифицированного конституционного договора. Договор, который соединяет политическую систему, опирается на принципах федерализма между правительствами. Согласно этому сценарию, необходимыми будут обдуманные и перспективные реформы существующих законодательных структур и структур политических, потому что развитие процессов европейской интеграции надломило нормативную ценность национальных конституций, не заступая национальной легитимизации европейской конституционной системой, которая была принята как сбор организационных принципов европейской антеграции [28; 67]. Реализация этого сценария увеличила шанс на то, чтобы Союз не утратил способности формирования своего внутреннего окружения и способности влияния на её международное окружение.

Без сомнений, решение проблем ЕС не заключается в штучном придумывании европейского demos и копировании структуры страны на уровне сообщества [28;79]. Этот сценарий не является моделью создания европейского супергосударства. Стоит отбросить и альтернативу: национальное государство или федерация (Соединенные Штаты Европы). Подход о развитии опирается на формировании Союза, который сохраняет достижения европейского национального государства, но в другом формате – вне его национальных границ [29;62].

Европейская Конвенция, IGC 2003/2004 и принятый ими Договор о принятии Конституции для Европы, подтверждает попытку реализации именно этого сценария. Сбор принятых в нём изменений, можно сравнить с домом, который разбирается, реконструируя его теми материалами, что с него остались, используя новые техники и элементы. Такой подход показывает, что настоящее состояние договора о конституции не исполняет всех принципов сценария развития, а есть попыткой соединения интеграционной доктрины Монета, и с конституционным мышлением Спинелли.

Пока что ЕС после расширения должен пройти самый тяжелый в его истории процесс возвращения равновесия. Расстройства в системе связаны с увеличением количества стран-членов ЕС, тяжёлой экономической ситуацией, кризисом бюджета, сложной международной ситуацией (отношения со США, Россией и Китаем), со временем стабилизируется. Хотя это и привело к поражению на первом этапе международной конференции в 2003 году и фиаско в дискуссии о долговременных финансовых рамках на период 2007-2013. Поэтому возврат к равновесию будет тяжелым и займёт больше времени. Окончательным результатом должно быть новое качество европейской интеграции. Качество важно для реализации внутреннего развития (экономическая и общественная стабильность) и возможности территориальной экспансии ЕС согласно концепции Аттали, согласно которой будущий Союз будет насчитывать более 40 членов в 2020 году [30;6].

Учитывая вышесказанное, можно подчеркнуть, что Сообщества, а потом и ЕС, всегда находили силы, чтобы превозмочь кризис и поднять новые дебаты о своей форме. Остаётся надеяться, что силы европейского прагматизма и компромисса, не будут исчерпаны.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Zięba R., Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje - struktury - funkcjonowanie, Warszawa 2001.
2. Etymologicznie peoples to «ludzie tworzący (jakąś) wspólnotę». Najlepszym odpowiednikiem peoples w języku polskim byłoby słowo «ludy». «należy zwrócić uwagę na fakt, że w tekście traktatu nie znalazło się pojęcie nation, którego znaczenie podkreśla wspólne pochodzenie, przodków, historię , tradycję, kulturę.
3. Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.ukie.gov.pl.
4. Jesień L., Kierunki rozwoju Unii Europejskiej. Czy Polska ma stanowisko?, Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa 2002. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.futurum.gov.pl.
5. Hübner D., Unia Europejska - otwarta na obywatela, otwarta na świat. Non-paper w sprawie przyszłości Unii Europejskiej z 21 marca 2002 r., przygotowany na posiedzenie plenarne Konwentu Europejskiego. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.futurum.gov.pl.
6. Janning J., Europa. Przyszłość Unii, „Deutschland” 2001, nr 6.
7. Sałajczyk S.P., Zmierz Lewiatana? Spór o pozycję państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych, (w:) E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, Warszawa 1995.
8. Pechstein M., Osobowość prawna dla Unii Europejskiej?, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 1 (2).
9. Pietraś Z.J., Unia Europejska jako system transnarodowy, (w:) J. Fiszer, C. Mojsiewicz (red.), Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie - przeżytek czy przyszłość, Poznań - Warszawa 1995.
10. System Wspólnot i Unii Europejskiej stracił charakter państwowocentryczny przekształcając się w system multicentryczny (policentryczny), w którym państwa współpracują i rywalizują z podmiotami o charakterze transnarodowym.
11. Maurer A., Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja, (w:) J. Barcz, S. Puzyna (red.), Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzania Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004, Warszawa 2002.
12. B.W. Mach, Historyczne nadzieje i przyziemne problemy: dylematy, (w:) M. Cichocki (red.), Polacy wobec integracji Polski z Unią Europejską, Warszawa 1998, s. 17.
13. Mik C., Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia, (w:) J.Barcz, R.Kuźniar, H.Machińska, M.Popowski (red.), Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski, Warszawa 2001.
14. Na wyzwania te składają się w pierwszym rzędzie te potrzeby i interesy podmiotów systemu, których realizacja okazałaby się dysfunkcjonalna wobec systemu jako całości.
15. Mach B.W., Historyczne nadzieje i przyziemne problemy: dylematy (w:) M. Cichocki (red.), Polacy wobec integracji Polski z Unią Europejską, Warszawa 1998.
16. Nevola G., Nie ma demokracji bez unifikacji. Analiza procesu integracji europejskiej i rzeczywistości politycznej, (w:) A. Mania, B. Płonka (red.), Do jakiej Unii zmierzamy. Polityka i gospodarka Unii Europejskiej, Kraków 2001.
17. Więcej w: P. Buras, M.A. Cichocki, O. Osica, J. Reiter, Polska a Unia polityczna, „Unia-Polska”, nr 5 (57), 19 marca 2001 r.
18. Graś A., Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w kontekście jej rozszerzania (ze szczególnym uwzględnieniem Komisji), (w:) C. Mik (red.), Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II, Toruń 1996.
19. Bartoszewski W., Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia, (w:) J. Barcz, K. Żukrowska (red.), Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia, Warszawa 2001.
20. Deliberatywizm konsensualny.
21. Kupchan C.A., Odnawianie Zachodu, (w:) D.B.Bobrow, E.Haliżak, R. Zięba (red.), Bezpieczeństwo narodowe i miedzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997.
22. Karolewski I.P., Teorie integracji a Niemcy, (w:) E. Stadtmüller (red.), Jaka Europa? What kind of Europe?, Materiały z konferencji naukowej, Wrocław 6-8 V 1998, Wrocław 1998.
23. Pietraś Z.J., „Realistyczny” scenariusz dla Europy, konspekt ekspertyzy dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych zaprezentowanej przez autora w Warszawie 7 grudnia 2000 r.
24. Wywiad z J.L. Bourlanges - francuskim deputowanym do Parlamentu Europejskiego, Lepiej odrzucić, Polsce też się opłaci, „Gazeta Wyborcza”, 21 kwietnia 2001.
25. W literaturze przedmiotu połączenie międzyrządowości z uwspólnotowieniem określane jest jako „hybrydyczne”, np. J.Barcz, Tzw. traktat konstytucyjny - punkt wyjścia do dyskusji. Ekspertyza przygotowana w związku z posiedzeniem Stałego Zespołu Ekspertów, Warszawa 3 lipca 2002.
26. Chodzi tu o transnarodowe grupy wpływu (interesu).
27. Wallace W., The Dynamics of European Integration, London 1990.
28. Areilza J.M.de, Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej, (w:) E. Popławska (red.), Konstytucja dla rozszerzającej się Europy, Warszawa 2000.
29. Habermas J., Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy, Warszawa 1993.
30. Zalewska-Urbańczyk A., Pluralistyczna Europa 2020 według Jacquesa Attali, Biuletyn Analiz UKIE nr 1, listopad 1999. J. Attali widzi wśród przyszłych członków UE Szwajcarię, kraje byłej Jugosławii: Chorwację, Bośnię, Serbię, Czarnogórę, kraje bałkańskie: Albanię i Macedonię, a ponadto Mołdawię, Ukrainę, Białoruś, Armenię, Gruzję, Rosję i Turcję. Nie wykluczał też akcesji Norwegii i Islandii.

Переклад з польської – Сидун С.

Рецензенти: *Багмет М. О. – д.і.н., професор;*
Сорока С. В. – к.політ.н.

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 3508:34

Витко Т. Ю.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. *В статті розглядаються проблеми кадрового забезпечення державної служби України. Увага приділена нормативно-правовим засадам кадрової політики на державній службі.*

Ключові слова*: державна служба, кадрове забезпечення, організаційно-правові засади кадрового забезпечення.*

Аннотация. *В статье рассматриваются проблемы кадрового обеспечения государственной службы Украины. Основное внимание уделено нормативно-правовым аспектам кадровой политики на государственной службе.*

Ключевые слова*: государственная служба, кадровое обеспечение, организационно-правовые аспекты кадрового обеспечения.*

Summary. *The article observes the problems of government skilled policy in public service of Ukraine. Attention is spared law principles of skilled policy in public service .*

Key words*: public service, skilled providing, law's principles of the skilled providing.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку суспільства процес кадрового забезпечення органів державної влади регламентується низкою законодавчих та підзаконних нормативних актів, що однак, не зовсім якісно регулюють набір та проведення відбору державних службовців. Добір кадрів на державну службу нажаль, часто супроводжується: невідповідністю кандидатів вимогам посади в органі державної влади; відсутністю взаємозв'язку між обов'язками і завданнями державних службовців та оплатою їх праці; низькою ефективністю кадрового резерву, формальним характером стажування, необ'єктивним та непрозорим конкурсним відбором; відсутністю єдиних професійних стандартів прийняття на державну службу та просування по ній. У такому контексті удосконалення кадрового забезпечення державної служби набуває особливої значущості та актуальності як одна із основних проблем державного управління України [4]. За таких умов виникає потреба у виправленні вказаних проблем, забезпеченні органів державної влади компетентними працівниками й недопущенні на державну службу випадкових, неосвічених і байдужих людей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розв'язанні зазначених проблем важливе значення мають наукові напрацювання відомих вітчизняних і зарубіжних вчених у контексті аналізу їх нормативно-правового регулювання (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, В. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко та ін.); теоретичного і методологічного аналізу (В. Князєв, Г. Леліков, А. Ліпенцев, В. Луговий, В. Майборода, В. Малиновський, О. Оболенський, В. Сороко та ін.); професіоналізації державної служби (Н. Липовська, І. Нинюк, А. Рачинський, С. Серьогін, С. Хаджирадєва, І. Хожило та ін.), передусім її керівного складу (Н. Гончарук, О. Губа, А. Сіцінський).

Об'єктами досліджень виступали різні аспекти безперервної освіти, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держаних службовців (В. Вікторов, Д. Дзвінчук, А. Мазак, Н. Синицина, Ж. Таланова), оцінювання людських ресурсів (Л. Пашко, Н. Рашитова, О. Слюсаренко, Г. Щокін). Водночас, системний аналіз сучасної наукової літератури з зазначених проблем державного управління засвідчив, що добір кадрів та шляхи його удосконалення розглядаються епізодично, без системного, комплексного підходу. Потребують поглиблення й наукового обґрунтування пропозиції і рекомендації щодо нормативного закріплення та практичного впровадження отриманих наукових результатів.

Мета статті – здійснити аналіз організаційно-правових засад кадрового забезпечення органів державної влади та визначити перспективи його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Добір кадрів на державну службу визначено як сукупність послідовних дій визначення відповідності кандидатів вимогам вакантної посади в органі державної влади, окреслених нормативними документами [4]. Уособлюючи державну службу, кадри як її носії, виступають її невід'ємним компонентом та основою [15]. За даними Державного комітету статистики України, станом на 1 січня 2011року в Україні налічувалось 292 516 державних службовців [5]. Кількість осіб прийнятих на

державну службу, з кожним роком збільшується. За даними Нацдержслужби України (табл. 1) протягом останніх п'ять років на державну службу було прийнято 274 527 осіб [5], що становить від 93, 85% від загальної чисельності державних службовців станом на сьогоднішній день.

Таблиця 1

Загальна кількість державних службовців

	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Всього державних службовців	265 703	276 599	290 765	296 461	292 516
Прийнято осіб	50 652	56 531	52 074	62 164	53 106

Статистичні дані свідчать про те, що додаткового дослідження потребують процеси та процедури кадрового забезпечення органів державної влади, адже від них залежить якість кадрового потенціалу державної служби. Систематизацію, вивчення сучасного стану та визначення шляхів удосконалення нормативно-правових актів почнемо із засадничих організаційно-правових документів кадрового забезпечення органів державної влади від чіткості яких залежить ефективність державної служби загалом, а саме: Конституції України [8], законів України («Про державну службу» [16] та «Про боротьбу з корупцією»), підзаконних нормативних актах з проблем державного управління та державної служби, державної кадрової політики, нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади щодо врегулювання, інструктування та вирішення кадрових питань на центральному та регіональному рівнях та ін.

Документом, що розкриває функціональність державної служби, а саме зміни характеру діяльності кадрових служб органів державної влади, прогнозує розвиток персоналу, планування кар'єри державних службовців, забезпечення їх професійного навчання, – є Стратегія реформування державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599. Переконані, що для покращення ефективності державної служби та створення найоптимальнішої структури державного управління з розмежуванням повноважень кожного органу необхідно виходити з чіткого розмежування функцій органів державної влади і їх посадових осіб, що значно впливає на процес добору кадрів на державну службу. Додамо, що Комплексна програма підготовки державних службовців, затверджена Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212, спрямована на розвиток професійного кадрового потенціалу державного управління та місцевого самоврядування шляхом якісного вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності в цих органах.

Наступними документами, що розкривають стратегічну програму розвитку державної служби, є Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки» та укази Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.04 р. № 278, «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу» від 05.01.05 р. № 1 та «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010р. № 1085/2010 тощо. Ці документи спрямовані насамперед на становлення професійної і авторитетної державної служби, спроможної забезпечувати результативну та стабільну діяльність органів державної влади.

Кадрове забезпечення нової системи державного управління, відповідно до Концепції адміністративної реформи, є одним із напрямків її здійснення. Систему добору, призначення на посади, просування по службі визначено як один із напрямів адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу [25]. Реформування системи державної служби України спрямоване на вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [27]. Ці стратегічні положення були сформовані майже десять років тому, проте донині створення дієздатного державного апарату шляхом удосконаленого добору кадрів на державну службу в повній мірі не розкрито.

У державному управлінні простежується певне нормативне неврегулювання деяких засадничих складових кадрового забезпечення. Так, наприклад, у Конституції України [8] немає жодних критеріїв щодо статусу державної служби. Продовжуючи аналіз нормативних документів, які є основною офіційною джерельною базою дослідження, зазначимо, що у Законі України «Про державну службу» у ст. 1 вказано без уточнень, що: головним завданням державної служби є «практичне виконання завдань і функцій держави» [16]. У цьому нормативно-правовому акті є норми, які сприяють інституціалізації статусу державної служби: проведення конкурсів, атестацій, привілеї та гарантії державних службовців [16]. У той же час закон зорієнтований не на принцип оцінювання та просування відповідно до професійних здібностей та якостей чи заслуг державних службовців [3], а на соціальний захист і збереження державних службовців особливо у передпенсійному віці.

Кадрове забезпечення органів державної влади відображено у Національнимому класифікаторі України ДК 003:2010 «Класифікатор професій», який призначений саме для застосування центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, Федерацією роботодавців

України, всіма суб'єктами господарювання під час запису про роботу у трудові книжки працівників. Цей документ можна вважати одним із концептуальних, тому зупинимо нашу увагу на таких класифікаціях посад, які у ньому зазначені: законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі); професіонали; фахівці; технічні службовці; працівники сфери торгівлі та послуг; інші професії. В такій класифікації посад, як «професіонали», йдеться насамперед про збільшення існуючого обсягу знань, засвідченням чого є наявність диплома про вищу освіту чи диплома про присудження наукового ступеня – кандидата наук тощо.

Проте, наявність в особи диплома про вищу освіту не завжди є показником того, що вона – професіонал, оскільки ми переконані, що державний службовець-професіонал – це людина, яка володіє не тільки необхідною кваліфікацією (отриманими знаннями та вміннями в процесі навчання), а й професійними компетенціями, що свідчить про її придатність саме в галузі державного управління. Наявність диплома про вищу освіту в особи цих характеристик не забезпечує. Адже «кваліфікацію» можна визначити відповідно до Національного класифікатора України як здатність виконувати завдання та обов'язки відповідної роботи, що визначається рівнем освіти та спеціалізацією [10]. А у тлумачному словнику української мови терміном «професіоналізм» визначається як оволодіння основами й глибинами якої-небудь професії [14, с. 826], а «професія», у свою чергу, – як здатність виконувати подібні роботи, які вимагають від особи певної кваліфікації [10].

З іншого боку, недоліком вважаємо і те, що згідно з покажчиком професійних назв за кодами професій до професіоналів державної служби не відносять керівників функціональних підрозділів (КОД КП 123) чи, скажімо, вищих державних службовців органів державної виконавчої влади (КОД КП 1120.1), хоча суспільству потрібна державна служба професіоналів. У цьому документі класифікація виконана за галузями і за рівнями. Бажану вищу освіту відповідного професійного спрямування, стаж роботи на державній службі або в інших сферах за фахом, післядипломну освіту в галузі знань «державне управління» відносять до кваліфікаційних вимог до певної посади або групи посад державних службовців. Водночас, результати навчання державних службовців в Україні повинні визначати комплексність, різнобічність і відповідність навчальних програм вимогам європеїзації функціонування органів державної влади [1], які повинні базуватись на людських цінностях [10, с. 32].

У контексті аналізу організаційно-правових засад кадрового забезпечення органів державної влади виділимо освітньо-кваліфікаційну характерристику, що є галузевим нормативним документом, обов'язковим для виконання при підготовці фахівців. Він встановлює освітні та кваліфікаційні вимоги до випускників у вигляді переліку здібностей та умінь вирішувати певні завдання соціальної діяльності. Названий документ, що можна вважати стандартом діє на всій території України, та потребує нормативного врегулювання.

Освітньо-кваліфікаційні характеристики кандидатів на вакантні посади в органах державної влади можна вважати вихідними даними, що засвідчують кваліфікаційні вимоги до особи. Звісно, якщо особа не є випускником вищого навчального закладу поточного року, то отримані знання, вміння і цінності деформуються.

У цьому контексті доцільно проаналізувати постанову Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789 «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників» [18]. Ця постанова змінює попередні умови вступу і навчання та містить як позитивні зрушення, так і такі, які потребують уточнень та удосконалень. Позитивним у підготовці магістрів вважаємо, по-перше, укладання тристороннього договору (між органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, вищим навчальним закладом та слухачем) у разі зарахування особи на навчання за державним замовленням (п. 9) [18], що сприяє оптимальному використанню державних коштів на підготовку кадрів для державного управління. По-друге, подача перед кожною сесією слухачами магістратур, які навчаються на заочній, вечірній та заочно-дистанційній формі, довідки-підтвердження про перебування на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування (п. 28) [18], що унеможливлює використання державних коштів на навчання осіб, які не є чи не планують бути державними службовцями.

Відповідно до п. 10 цієї постанови, на навчання за державним замовленням приймаються особи, які мають повну вищу освіту, працюють в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, мають стаж державної служби або служби в органах місцевого самоврядування не менш як один рік, не досягли 45 років [18]. Звісно, це суперечить одному із завдань Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання – удосконалення системи добору талановитої молоді до вищих навчальних закладів, які готують фахівців для служби в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування [22]. Вважаємо, що на денній формі підготовки магістрів повинна бути можливість передбачити навчатись у обдарованої молоді, випускників поточного року вищого навчального закладу.

У той же час змін потребують терміни організації навчання. Прийом документів та вступні екзамени проводяться в квітні – липні (п. 15) [18], завершення навчання слухачами денної

форми – у жовтні, а заочної, вечірньої та заочно-дистанційної – у серпні (п. 5, п. 27) [18]. Як відомо, викладачі магістратур – фахівці, що мають науковий ступінь у галузі знань «Державне управління» і входять до державної екзаменаційної комісії (п. 43) [18], мають, згідно із законодавством, 56 днів щорічної відпустки. Цю відпустку в більшості випадків використовують протягом липня–серпня, саме тоді, коли відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 789 «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників» їхня присутність необхідна [18. Хоча в жодному нормативному документі не зафіксовано, коли саме людині повинна надаватись відпустка, практика свідчить, що відпустку використовують саме протягом літа. Тому доводиться або обмежувати права науковців на відпустку у літній період, або проводити державний екзамен без фахівців з науковим ступенем у галузі знань «Державне управління», що теж суперечить цій постанові. Єдиним вирішенням цього питання, без внесення змін до нормативного документа, є адміністративний вплив керівництва магістратури на фахівців, що мають науковий ступінь у галузі знань «Державне управління», що теж не є правомірним. Тож на нашу думку, постанова потребує внесення змін та доповнень щодо термінів організації навчального процесу.

Якість кадрового забезпечення органів державної влади безпосередньо залежить від визначених вимог до державних службовців в нормативному забезпечення. Проаналізуємо діючі вимоги до державних службовців у деяких нормативно-правововихактах (законах України, постановах Кабінету Міністрів України тощо) щодо регулювання кадрових процесів у державній службі, які згрупуємо в табл. 2.

Таблиця 2

Вимоги до державних службовців у деяких нормативно-правових актах України

№	Вимоги до державних службовців
1	2
1	Ст. 23. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості….[8]
2	Ст. 3. Державна служба ґрунтується на принципах професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі [16].
3	….є становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби. На сьогодні головною рисою діяльності державних службовців повинен стати пріоритет прав та інтересів особи [23], [9].
4	… висококваліфікованих фахівців нової генерації. ... залучення на державну службу здібних перспективних фахівців, заінтересованих у результатах своєї праці [27]
5	Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення [21].
6	… працівники, які здатні запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства, неухильно відстоювати права людини та громадянина; мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних знаннях і аналітичних здібностях для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень [18].
7	п. 3. …професійно підготовлених, компетентних, ініціативних, висококваліфікованих фахівців, які володіють сучасними методами менеджменту та мають організаторські здібності [25].
8	Іспит проводиться конкурсною комісією дер-жавного органу, в якому оголошено конкурс, з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців [19].
9	… розвиток державної служби має здійснюватися на таких засадах: ... патріотичність, самовіддане служіння українському народові, політична нейтральність державних службовців [26].
10	З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників ... [17].
11	.. які відзначатимуться: здатністю запроваджувати цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства, неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина; професійними уміннями і навичками, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичних здібностях та майстерності застосування засобів і методів управлінської науки; стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень [24].
12	2.7. Державний службовець повинен володіти: знаннями з права, політології, економіки, адміністрування, фінансів, кадрового менеджмент-ту, екології, соціальних та гуманітарних наук; вмінням вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію; аналітичним мисленням, розу-мінням сучасних проблем менеджменту, технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології. 2.8 Особистими вимогами для всіх державних службовців є принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка [6].
13	6. Державний службовець має дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом [7].
14	Світ, як і раніше, визнає лише сильних, поважає лише тих, хто спроможний до самоутвердження, здатний захищати власну свободу та цінності [24].

Бачимо, що серед прописаного широкого спектру вимог до службовців, які є безпосередніми виконавцями державної влади на місцях, використовуються такі характеристики, необхідні службовцям, як: професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі, здібність, перспективність, заінтересованість у результатах своєї праці, патріотичність, самовіддане служіння українському народові, політична нейтральність державних службовців, володіння знаннями,

вміння, розумінням сучасних проблем та технологій, ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка і багато інших. Проведений аналіз також свідчить, що законодавчо визначено такі критерії для державних службовців, як кваліфікаційні (п. 5. табл. 2 – висококваліфіковані кадри, спроможні забезпечити економічний і соціальний розвиток держави), професійні (п. 6 табл. 2 – професійні навички) та особистісні (п. 2 табл. 2 – професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі) тощо.

Наступним документом який доцільно проаналізувати в контексті організаційно-правових засад кадрового забезпечення органів державної влади є довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (далі – Довідник). Цей документ містить рекомендовані матеріали щодо типових кваліфікацій. Довідник служить основою при: розробці посадових інструкцій держслужбовців; підборі та розстановці кадрів; здійсненні контролю за правильністю їх використання; формуванні дійового кадрового резерву; організації стажування в державних органах влади; розробці та вдосконаленні програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [6] .

Відповідно до п. 2.7 Довідника, державний службовець повинен володіти знаннями, вміннями, аналітичним мисленням, розумінням сучасних проблем менеджменту, технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології [6, с. 9]. Це звісно гетерогенний перелік якостей. Та цей документ носить рекомендований характер, а не обов’язковий. Тому розглядати обов’язковість його дотримання органами державної влади не доводиться.

Нам імпонує чіткість проголошених вимог до службовців у німецькій державній службі. У Німеччині діють федеральний закон про державних службовців від 14 липня 1953 р., закон про право державної адміністрації від 1 липня 1957 р. та земельні закони про державну адміністрацію у кожній землі, не враховуючи доповнюючих документів. Основним правовим актом, що регулює правовий статус чиновництва, є «Федеральний закон про державних службовців», прийнятий у 1953 р. [29]. Відповідно до § 7 цього документа, державним чиновником може бути особа, яка:

є громадянином Німеччини згідно зі ст. 116 Конституції або громадянином іншої держави Європейського Союзу (Європейської Спільноти);

дотримується вільних демократичних засад згідно з Конституцією Німеччини: а) має відповідну освіту для зайняття відповідної посади; б) володіє необхідними здібностями, які вона набула завдяки життєвому і професійному досвіду на державній службі або поза нею [23, с. 4].

Згідно «Федерального закону про чиновників» для кожної категорії посад існують відповідні вимоги. Так, наприклад, згідно § 9, чиновник може бути залучений до пожиттєвої служби, якщо: відповідає вимогам п.7; має повних 27 років; успішно пройшов випробний термін як: кар’єрний кандидат після проходження встановленої підготовчої служби і складання встановлених або загальних іспитів; як інший кандидат. І такі вимоги є чітко проголошені для усіх категорій посад.

Якщо необхідний рівень кваліфікації у посадових інструкціях та довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців нормативно визначений, то визначення у працівників як теперішніх, так і майбутніх таких характеристик, що є основою професіоналізму та компетентності, потребує додаткового вивчення і розроблення.

У контексті аналізу організаційно-правових засад кадрового забезпечення органів державної влади зазначимо, що для того щоб поповнити лави державних службовців, кандидату в органах державної влади потрібно пройти принаймі один із шляхів заповнення вакансій: на конкурсній основі, за результатами стажування, з кадрового резерву. Кожен шлях заповнення вакансій на державну службу має два етапи – набір та підбір. Безумовно, що основною метою підбору є відсіяти непотрібних кандидатів та оцінити і відібрати найбільш гідного кандидата на вакантну посаду. Слушною при підборі кандидатів вважаємо думку Сократа, що «цілі держави гинули і будуть гинути, якщо не навчитися відрізняти хороших людей від поганих» [28].

Конкурс дозволяє відібрати серед великої кількості кандидатів найбільш відповідних для конкретної посади, а також допомагає зрозуміти прогалини в особистому професійному розвитку та сприяє самовдосконаленню кандидатів. відповідно до п. 19 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» іспит проводиться з метою об’єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців [20]. А п. 21 передбачає, що під час іспиту перевіряються знання Конституції України, Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу. Як бачимо, п. 21 суперечить п. 19, бо не вказано, як саме перевіряються здібності кандидатів на посаду державних службовців. Адже знання законодавства України не є свідченням наявності необхідних здібностей та професійної придатності кандидата загалом [12]. Під здібностями вчені розуміють якості особистості, індивідуальні особливості людей, від яких залежить надбання ними знань, умінь, навичок, а також успішність виконання різних видів діяльності [13, с. 181].

Стажування повинно передбачати формування і закріплення на практиці професійних знань, умінь і навичок, отриманих державними службовцями в результаті теоретичної підготовки. Аналіз нормативно-правових актів державної служби

показує, що стажування в державних органах влади регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804 «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах», яке станом 01.09.2010 року не містить жодних змін та доповнень. Відповідно до цього Положення, стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду державного службовця, так і державні службовці, які бажають зайняти більш високу посаду. Необхідно удосконалити та розробити структуру проходження стажування з чітко сформульованими обсягом завдань та кількістю годин, табелем відвідування, зазначенням особи, відповідальної за стажиста, а також визначити як саме буде оцінюватися результат стажування. Тільки тоді стажування перейде з формальної форми до реальної.

Якщо проаналізувати сучасний стан кадрового резерву, то слід дійти висновку, що в Україні не існує єдиного державного кадрового резерву. Причинами цього є: кадровий резерв внутрішньо формується в кожному органі державної влади, де резервіст не розробляє і не виконує річні плани роботи резервіста і не визначається професійна підготовка кандидатів в кадровий резерв; відсутність визначених критеріїв та затверджених методик оцінки усіх перерахованих якостей резервіста; відсутність гарантування нормативними актами призначення чи просування резервіста по службі; на практиці формування резерву здійснюється під персону, а не під посаду. Хоча до позитивних зрушень можна віднести створення та функціонування робочої групи з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» що має пріоритетне значення для досягнення цілей Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» від 02.06.2010 р.

Слід зауважити, що нормативно-правова база, яка забезпечує функціонування кадрових процесів у державній службі України, є численною, проте більшість документів її реалізації зазвичай є дотичними та доповнюючими, іноді суперечливими та потребують змін та уточнень.

Висновки. Результати проведеного дослідження показали, що існування низки законодавчих та підзаконних нормативних актів, які є основою організаційно-правових засад кадрового забезпечення органів державної влади, є недостатнім для того, щоб державні службовці ефективно виконували свої посадові обов’язки та потребують удосконалення. Основним напрямком удосконалення чинного законодавства є: закріпити в нормативних документах зміни щодо вдосконалення добору кадрів на державну службу, що підвищить результативність і якість роботи державних службовців, ефективність системи державної служби України та прискорить її адаптацію до стандартів Європейського Союзу; внести зміни в чинні нормативні документи щодо залучення, оцінювання та заохочення професіоналів на державну службу; прийняти рішення, що поліпшують фінансовий стан державних службовців тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Акімов О. О. Психологічна готовність державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції: проблеми визначення й формування [Електронний ресурс] / О.О. Акімов // Державне управління теорія та практика. – 2006. – № 1. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/02-AKIMOV.pdf
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К. : Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. – 1728 с.
3. Визнання заслуг та здобутків на державній службі // Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – № 1–2 (78–79) від 24.01.2009. – С. 8.
4. Витко Т.Ю. Удосконалення добору кадрів на державну службу в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Т. Ю. Витко ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.
5. Державна служба в цифрах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=411112&cat_id=35390&base_id=247
6. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – К. : Соцінформ, 2002. – 111 с.
7. Загальні правила поведінки державного службовця / Вісн. держ. служби України. – № 4. – 2000. – С. 5–9.
8. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – № 30. – Стаття 141. – (Бібліотека офіційних видань).
9. Концепція адміністративної реформи в України. – К., 1998. – 59 с. 8
10. Крижко В. В. Антологія аксіологічної парадигми управління освітою: [навчальний посібник] / Василь Крижко. – К. : Освіта України, 2005. – 440 с.
11. Кузнєцов В. Національний класифікатор України ДК 003:2005 «Класифікатор професій» / В. Кузнецов. – Харків : Фактор, 2008. – С. 464.
12. Мазак А. В. Добір кадрів на державну службу: реалії і впливи світової кризи / Мазак А.В., Витко Т.Ю. // Управління розвитком: Збірник наукових праць. – Харків : Вид-во Харківського національного економічного університету, 2009. – № 11. – С. 47–49.
13. Морозов А. В. Деловая психология. Курс лекций: [учебник для высших и средних специальных заведений] / А.В. Морозов. – СПб. : Союз, 2000. – 576 с.
14. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. – К. : Аконіт, 1999.- Т. 3. 999. – 927 с.
15. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : дис. … док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Віталій Миколайович Олуйко ; Нац. академія держ. управління при Президентові України. – К., 2005. – 423 с.

16. Про державну службу/ Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. – Офіц. вид. – К. : Голос України, 1994. – С. 9–28. – (Бібліотека офіційних видань).
17. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій / Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 №167 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 7. – С. 57.
18. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників / Постанова Кабінету Міністрів від 28 липня 2009 р. № 789 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 145. – С. 9–10.
19. Про затвердження Порядку проведення конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої – третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України/ Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2007 р. № 272. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 2007. – № 14. – С. 47.
20. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців / Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – С. 155.
21. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками підприємств, установ і організацій/ Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 // Вісник державної служби України. – 1995. – № 3–4. – С. 7–24.
22. Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання: за станом на 16.11.2005 / Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 2003. – № 37. – С. 84.
23. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні / Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
24. Про Комплексну програму підготовки державних службовців / Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – С. 43.
25. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу/ Указ Президента України від 05.03.04 р. № 278. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – С. 31.
26. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні / Указ Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – С. 39.
27. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні / Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599. – Офіц. вид. – Вісник держ. служби України. – 2000. – № 1. – С. 6–13.
28. Слюсаренко О. Атестаційна оцінка кадрів як складова системи кар'єрного розвитку державних службовців (огляд світового досвіду) // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : матеріали наук.–практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 28 травня 2004 р.): у 2 т. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. Т. 1. – 2004. – С. 361–363.
29. Bundesbeamtengesetz (BBG) Ausfertigungsdatum: 14.07.1953 Stand: Neugefasst durch Bek. v. 31. 3.1999 I 675; zuletzt geändert durch § 62 Abs. 1 G v. 17.6.2008 I 1010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bundesrecht.juris.de/bbg/index.html
30. Палагнюк Ю. В. – к.політ.н., докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили

Рецензенти: *Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;*
Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.

Дата надходження статті до редколегії 01.12.2011 р.

УДК 35.078:327.39 (477)

Палагнюк Ю. В.

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРО ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. *Стаття присвячена аналізу формування інституційних механізмів європейської інтеграції в Україні до ратифікації Угоди про партнерство між Україною та ЄС, тобто до початку реалізації державної євроінтеграційної політики України.*

Ключові слова*: інституційний механізм, європейська інтеграція, державне управління, державна політика, державне регулювання, Україна, Європейський Союз.*

Аннотация. *Статья посвящена анализу формирования институциональных механизмов европейской интеграции в Украине до ратификации Соглашения про партнерство и сотрудничество между Украиной и ЕС, до начала реализации государственной евроинтеграционной политики Украины.*

Ключевые слова*: институциональный механизм, европейская интеграция, государственное управление, государственная политика, государственное регулирование, Украина, Европейский Союз.*

Summary. *Formation of the European integration's institutional mechanisms in Ukraine before ratification the Agreement on Partnership and Cooperation between Ukraine and the EU, that is before the beginning of realization of state policy of Ukraine towards EU integration, is analyzed in this article.*

Key words: *institutional mechanism, European integration, public administration, public policy, state regulation, research, Ukraine, the European Union.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Створення інституційних механізмів європейської інтеграції України відбувалося від початку співпраці України та Європейського Союзу, однак остаточно сформувалося після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС у 1998 р. Для оцінки реалізації державної євроінтеграційної політики України необхідним є характеристика етапу її формування, на якому створення інституційних механізмів співпраці України та ЄС є одними з головних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Автор спирається головним чином на нормативно-правову основу інституційних механізмів, а також на дослідження європейської інтеграції науковців у сфері державного управління та міжнародних відносин в Україні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Стаття присвячується аналізу процесу формування інституційних механізмів європейської інтеграції в Україні до ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, що є малодосліджуваними аспектами формування державної євроінтеграційної політики України на даному етапі її реалізації, але важливими для її оцінки та удосконалення.

Формулювання мети статті. Мета полягає у аналізі формування інституційних механізмів європейської інтеграції в Україні до ратифікації Угоди про партнерство між Україною та ЄС, тобто до початку реалізації державної євроінтеграційної політики України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Від початку співпраці України та Європейського Союзу почалося формування інституційних механізмів європейської інтеграції України. Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» було створено Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств. Він також призначив Віце-прем'єр-міністра України Головою Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств та затвердив Положення про Міжвідомчий комітет України у справах

Європейських Співтовариств [3]. Створення Міжвідомчого комітету в справах Європейських Співтовариств з 1993 р. як державного органу узгодження і координації політики України щодо Європейських Співтовариств можна вважати важливим механізмом формування євроінтеграційної політики України.

Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств був державним органом погодження і координації політики України стосовно Європейських Співтовариств, підзвітним Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Комітету були: міжвідомча координація робіт з питань підготовки рекомендацій щодо діяльності України стосовно Європейських Співтовариств; аналіз реалізації політики України стосовно Європейських Співтовариств, тенденцій розвитку процесів, які відбуваються в Україні за допомогою і при сприянні органів Європейських Співтовариств; розробка заходів щодо забезпечення диверсифікації економічних та науково-технічних зв'язків України з Європейськими Співтовариствами; контроль за реалізацію договорів між Україною та Європейськими Співтовариствами [3].

Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств розробляв за участю відповідних центральних органів державної виконавчої влади України пропозиції щодо визначення, погодження та коригування напрямів діяльності України стосовно співробітництва з Європейськими Співтовариствами; аналізував вплив результатів виконання договорів між Україною та Європейськими Співтовариствами на економіку України; подавав Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо координації роботи відповідних органів державної виконавчої влади України, спрямованої на реалізацію договорів між Україною та європейськими Співтовариствами, аналізує хід їх здійснення; брав участь у розробці проектів нормативних актів з питань діяльності міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади України щодо реалізації політики України стосовно Європейських Співтовариств; погоджував з відповідними державними органами України проекти директив делегаціям України на міжнародних переговорах з Європейськими Співтовариствами, вносив на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо персонального складу цих делегацій та їх голів, організовував й координував роботу делегацій; організовував проведення наукових досліджень з питань входження України до системи західноєвропейської інтеграції, розвитку взаємного економічного, науково-технічного і торговельного обміну, стимулювання підприємства та іноземних інвестицій; інформував державні органи України про питання співробітництва з ЄС; вносив Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо скасування актів міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України, що суперечать договорам між Україною та Європейськими Співтовариствами. [3]

Пункт 5 встановлює склад Комітету. Так, Комітет очолював Голова, який призначався Президентом України. Голова Комітету мав заступників, яких за його поданням призначав Президент України. Заступниками Голови Комітету були за посадою перший заступник або заступник керівника Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України, Міністерства закордонних справ України, Національного центру реалізації міжнародної технічної допомоги Україні. [3]

Членами Комітету за посадою були перший заступник або заступник керівника: Міністерства економіки України, Міністерства енергетики і електрифікації України, Міністерства зв'язку України, Міністерства промисловості України, Міністерства сільського господарства і продовольства України, Міністерства транспорту України, Державного комітету України з питань науки і технології, Державного митного комітету України, Національного банку України, Державного експортно-імпортного банку України, Торговельно-промислової палати України, а також керівники інших центральних органів державної виконавчої влади України, визначені Головою Комітету. Персональний склад Комітету затверджується Президентом України за поданням Голови Комітету. [3]

На засіданнях Комітету, які проводяться не рідше як два рази на рік, розглядаються питання діяльності Комітету та стан виконання договорів між Україною та Європейськими Співтовариствами (пункт 6). Для оперативного вирішення питань у Комітеті можуть утворюватися галузеві комісії, персональний склад яких затверджується Головою Комітету (пункт 7). Функції виконавчого органу Комітету здійснює Головне управління зовнішньої економічної політики та міжнародних економічних організацій Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України (пункт 8). [3]

Розпорядженням Президента України «Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств» [4] від 13 жовтня 1993 р., тобто через два місяці після видання Указу Президента України «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств», було ухвалено склад Комітету (Див. рис. 1.1.).

Віце-прем'єр-міністр України був Головою Комітету. Він мав трьох заступників Голови Комітету: заступник Міністра закордонних справ України, перший заступник Міністра зовнішніх економічних зв'язків України, перший заступник Голови Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій. Членами Комітету є: перший заступник Міністра транспорту України, заступник Міністра енергетики і електрифікації України, заступник Міністра економіки України, заступник Голови Державного митного комітету України, заступник генерального директора Національного космічного агентства України, заступник Міністра сільського господарства і продовольства України,

заступник Міністра промисловості України, Голова Державного комітету України з питань науки і технологій, Перший віце-президент Торговельно-промислової палати України, перший заступник Міністра зв’язку України, начальник головного управління валютних ресурсів і кореспондентських відносин банку «Україна», генеральний директор Національного агентства морських досліджень і технологій, Голова Правління Державного експортно-імпортного банку України [4].

Таким чином, Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств складався з Голови, трьох заступників та дванадцяти членів, що за посадами здебільшого були заступниками керівників певних органів. Більш того, хоча заступники Голови Комітету представляли органи, що безпосередньо відносяться до європейської інтеграції: Міністерство закордонних справ України, Міністерства зовнішніх економічних зв’язків України та Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій, вони так само як і інші члени Комітету були заступниками голів відповідних міністерств. Тому можна говорити про те, що розвитку відносин з ЄС не приділялося достатньо уваги на 1993 р. зважаючи на склад Комітету як інституційного механізму співробітництва України та Європейського Союзу. Однак, потрібно відмітити, що як державний орган, підзвітний Кабінету Міністрів України, він мав відповідну структуру і склад, а тому на етапі зародження відносин між Україною та ЄС був відповідним стану відносин з ЄС державним органом погодження і координації політики України стосовно Європейських Співтовариств.

З березня 1995 р. почав діяти вже Спільний комітет, що був утворений Україною та ЄС і призначений для координації та моніторингу співробітництва між Україною та ЄС у галузі економіки, перш за все торгівлі. Щорічні засідання Спільного комітету Україна – ЄС відбулися з 1995 по 1997 рр. [8]. Надалі засідання в рамках даного Спільного Комітету втратили свою актуальність через вступ до дії УПС та створення цією угодою нового інституційного механізму співпраці між Україною та Європейським Союзом.

Указом Президента України від 7 лютого 1995 р. «Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом» [5] змінено Указ Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств». А 21 квітня 1997 р. був виданий Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» [6], який змінив два попередні зазначені документи, удосконалив та посилив інституційну основу європейської інтеграції України. Даний Указ було прийнято з метою реалізації проголошеного стратегічного курсу на інтеграцію до Європейських Співтовариств та належного організаційного забезпечення імплементації Угоди між Україною та Європейськими Співтовариствами про партнерство і співробітництво та положень Плану дій Європейського Союзу стосовно України.



Рис. 1. Склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств (станом на 1993 р.)[1]

[1] Рисунок складено автором на основі джерела: Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств. Розпорядження Президента України від 13.10.1993 № N 111/93-рп [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» [6] від 1997 р. Міжвідомчий комітет України у справах Європейського Союзу, створений Указом Президента України від 28 серпня 1993 р., утворюється у складі Голови, першого заступника Голови, заступників Голови та членів Комітету (див. рис. 1.2.).

Комітет очолює Голова, який призначається Президентом України. Голова Комітету має першого заступника та заступників. Першим заступником Голови Комітету – Уповноваженим Кабінету Міністрів України з питань Європейської і трансатлантичної інтеграції є за посадою перший заступник Міністра закордонних справ України. Заступником Голови Комітету є за посадою перший заступник або заступник Міністра зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, заступником Голови Комітету – Національним координатором України з питань технічної допомоги Європейського Союзу є за посадою Голова Національного агентства України з реконструкції та розвитку. [6]

Членами Комітету за посадою є перший заступник або заступник Міністра економіки України, Міністра енергетики і електрифікації України, Міністра зв'язку України, Міністра промисловості України, Міністра сільського господарства і продовольства України, Міністра транспорту України, Міністра України у справах науки і технологій, Міністра юстиції України, Голови Державної митної служби України, Голови Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації, Голови правління Державного експортно-імпортного банку України, Голови Національного банку України (за згодою), Голови Торговельно-промислової палати України (за згодою). У разі потреби до складу Комітету можуть бути введені відповідальні працівники Адміністрації Президента України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України. Персональний склад Комітету затверджує Президент України за поданням Голови Комітету [6].

Крім того, засідання Комітету повинні поводитися не рідше як один раз на два місяці за Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» [6], замість не рідше як два рази на рік, як було затверджено Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» [3].

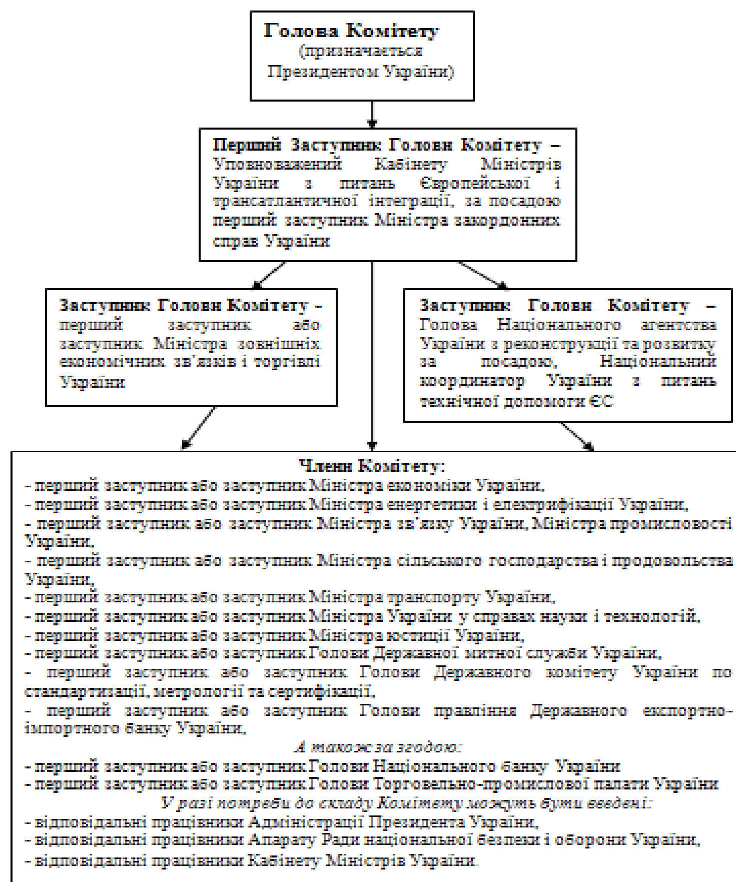


Рис. 1.2. Структура Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу (станом на 1997 р.)2

2 Рисунок складено автором на основі джерела: Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами. Указ Президента України від 21.04.1997 № 355/97 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua

Відповідно до пункту 8 Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» функції виконавчого органу Комітету здійснював відповідний структурний підрозділ Міністерства закордонних справ України [6], а не Головне управління зовнішньої економічної політики та міжнародних економічних організацій Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України відповідно до Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» [3].

Звідси, можна говорити про те, що удосконалення структури та діяльності Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу у 1997 р., за рік до вступу в силу УПС, свідчить про визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію, а не лише поглиблення економічної співпраці між двома сторонами, що було актуальним питанням у першій половині 1990-х рр..

Однак, вище визначені інституційні основи співробітництва України та Європейського Союзу втратили свою чинність у 1998 р. у зв'язку з ратифікацією Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС та необхідністю створення нових інституційних механізмів двостороннього співробітництва на нових договірно-правових засадах.

Важливо відмітити, що з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. фактично основним центром вироблення зовнішньополітичного напрямку розвитку країни, в тому числі щодо співпраці з державами-членами ЄС, став Президент України.

Причини цього обґрунтовують експерти Лабораторії законодавчих ініціатив Г. Асланян та Д. Ковриженко. В першу чергу, Конституція України закріпила основні кадрові та повноваження у сфері виконавчої влади за главою держави, а не урядом. Тому керівники органів виконавчої влади, що були відповідальними за вироблення та впровадження зовнішньої політики, на думку Г. Асланяна та Д. Ковриженка, не мали можливості самостійно приймати рішення з питань в їх компетенції. Так, наприклад, якщо їх діяльність не була у відповідності до бачення Президента України, то повноваження таких керівників органів виконавчої влади припинялися достроково. Дослідники наголошують на тому, що «саме зосередження в руках Президента України повноважень щодо призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади із загальнодержавною компетенцією і стало однією з причин того, що роль центральних органів виконавчої влади, відповідальних за зовнішньополітичний курс, поступово була зведена до ролі звичайних технічних виконавців рішень Президента України» [1, с. 20]. Другою ж причиною того, що глава держави перетворився на фактично єдиний центр вироблення стратегічних рішень зовнішньої політики України після прийняття Конституції України, можна назвати відсутність розмежування в Основному Законі повноважень Президента та Уряду у сфері зовнішньої політики. Г. Асланян та Д. Ковриженко дійшли висновку про те, що роль виконавчої влади у здійсненні зовнішньої політики була зведена до забезпечення виконання актів Президента України у відповідній сфері оскільки відповідно до Конституції України повноваження вищого органу в системі органів виконавчої влади та глави держави на рівні закону розмежовано не було [1, с. 20].

Ще до кінцевої ратифікації європейськими країнами УПС та вступу її в силу 1 березня 1998 р. Президент України видав Указ «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом» [7] 24 лютого 1998 р. У пункті 1 Указ постановив утворити Українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом і Українську частину Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом як допоміжний орган Української частини Ради. Створення української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС під головуванням прем'єр-міністра України, а також Української частини Комітету з питань спів робітництва як допоміжного органу цієї Ради Указом Президента України від 24 лютого 1998 р. О. Корнієвський називає «важливим кроком на шляху практичного розгортання інститутів спів робітництва» [2] ЄС та України.

Важливим є те, що у результаті створення нового механізму співпраці Україна-ЄС, даним Указом в пункті 7 ліквідовано Міжвідомчий комітет України у справах Європейського Союзу, який діяв з 1993 р. Таким чином, Указ Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом» від 1998 р. створив новий інституційний механізм євроінтеграційної політики України, який ще й досі є чинним після багатьох змін, що стосувалися перейменувань органів, у тому числі й останнього Указу Президента України від 27 вересня 2011 р.

Висновки. Зважаючи на проаналізований склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу як основного інституційного механізму співробітництва України та Європейського Союзу з 1993 р., можна зробити висновок про те, що на той час розвитку відносин з ЄС не приділялося достатньо уваги в нашій державі. Однак, потрібно відмітити, що на етапі зародження відносин між Україною та ЄС Комітет був державним органом погодження і координації політики України стосовно Європейського Союзу, що відповідав тогочасному стану відносин з ЄС.

Удосконалення структури та діяльності Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу у 1997 р., за рік до ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво, свідчить про визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію, а не лише поглиблення економічної співпраці між двома сторонами, що було актуальним питанням у першій половині 1990-х рр..

Однак, визначені інституційні основи спів робіт-ництва України та Європейського Союзу втратили свою чинність у 1998 р. у зв'язку з ратифікацією Угоди про партнерство та спів робітництво між Україною та ЄС та необхідністю створення нових інституційних механізмів двостороннього співробітництва. Підготовка до цього почалася ще до ратифікації УПС, коли Указом Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом» було створено українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС під головуванням прем'єр-міністра України, а також Українську частини Комітету з питань співробітництва як допоміжного органу цієї Ради. Головним же центром вироблення зовнішньополітичного напрямку розвитку України став Президент України з моменту прийняття Конституції України у 1996 р. Відповідно, було створено новий інституційний механізм євроінтеграційної політики України, який ще й досі є чинним після багатьох змін, що стосувалися перейменувань органів, у тому числі й останнього Указу Президента України у 2011 р.

Отож, формування інституційних механізмів співпраці з ЄС до ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС відбувалося у взаємозв'язку з еволюцією співробітництва між Європейським Союзом та Україною у 1990-х рр.. і головним чином з метою партнерства та співробітництва між двома сторонами, а не інтеграції до ЄС. Ратифікація Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію призвели відповідно до необхідності формування й подальшого удосконалення інституційного механізму державної політики України на європейську інтеграцію.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають в аналізі розбудови системи інституційного забезпечення європейської інтеграції в Україні після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Асланян Г. Проблеми удосконалення інституційних механізмів європейської інтеграції України / Г. Асланян, Д. Ковриженко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2005. – № 5. – С. 19–41.
2. Корнієвський О. А. Європейський Союз [Електронний ресурс] / О. А. Корнієвський // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. – Режим доступу: http://www.niisp.gov.ua/articles/21/. – Назва з екрану.
3. Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств. Указ Президента України від 28.08.1993 № 358/93 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua
4. Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств. Розпорядження Президента України від 13.10.1993 № N 111/93-рп [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua
5. Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом. Указ Президента України від 07.02.1995 № 108/95 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua
6. Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами. Указ Президента України від 21.04.1997 № 355/97 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua
7. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом). Указ Президента України від 24.02.1998 № 148/98 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua
8. Хронологія двосторонніх відносин [Електронний ресурс] // Представництво Європейського Союзу в Україні. – Режим доступу: http://www.eeas.europa.eu.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Сорока С. В. – к.політ.н., докторант.

Дата надходження статті до редколегії 28.11.2011 р.

УДК 35.01:32

Лазарєва О. В.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Анотація. *Мета і завдання дослідження, результати якого викладено в цій статті полягали в тому, щоб системно і комплексно проаналізувати можливості імплементації сучасних засобів публічної політики в державному управлінні України, зокрема: охарактеризувати процес еволюції засобів публічної політики в історичному та сучасному світовому досвіді державного управління; уточнити зміст базових дефініцій теорії публічної політики; здійснити верифікацію результатів дослідження та надити практичні рекомендації.*

Ключові слова*: державне управління, публічна політика, пряма демократія, Президентські слухання, громадська участь.*

Аннотация. *Цель и задания исследования, результаты которого изложены в этой статье состояли в том, чтобы системно и комплексно проанализировать возможности имплементации средств публичной политики в государственном управлении современной Украины.*

Ключевые слова*: государственное управление, публичная политика, прямая демократия, президентские слушания, гражданское участие.*

Summary. *The purpose and tasks of research which results are stated in this article consisted in that it is system and in a complex to analyze opportunities to implementation means of public politics in the public administration of modern Ukraine.*

Key words*: public administration, public politics, direct democracy, presidential hearings, civil participation.*

Актуальність теми дослідження. Проблема утвердження публічної політики в Україні в умовах активного суспільно-політичного розвитку, реформування та перманентної можливості загострення суспільно-політичних криз стає чимдалі актуальною. Відтак зростає потреба не тільки у теоретико-методологічному обґрунтуванні суті феномену публічної політики, але й у формуванні практичних рекомендацій щодо застосування засобів публічної політики в державному управлінні сучасної України.

Проведений у дослідженні аналіз теорії та історії, сучасного стану взаємовідносин державної влади з громадянським суспільством в країнах розвиненої демократії та Україні свідчить про необхідність пошуку нових парадигм і алгоритмів таких відносин, які б відповідали вимогам сьогодення і новітнім завданням політичного та адміністративного реформування України.

Стан наукової розробленості. Аналіз історичних джерел за темою дослідження дає можливість системно викласти історіографію еволюції засобів публічної політики в світовому досвіді державного управління. Зокрема, можливі принаймні три базові підходи до побудови історіографії теорії публічної політики, це: хронографічний (історико-описовий), географічний (виділення характерних особливостей теорії, що розвивалася на конкретній території), академічний (виділення характерних напрямів і наукових шкіл). Застосування двох перших дозволяє в еволюції теорії публічної політики та її взаємозв'язку з прикладними процесами державного управління виділити три основні періоди: філософський (домінування дедуктивно-метафізичного підходу в тлумаченні політичного життя), раціонально-емпіричний (безпосереднім джерелом знань стає аналіз досвіду політичного життя сучасності й попередніх поколінь), теоретико-прикладний (відбувається критичне переосмислення попередніх теорій у порівнянні з історичної і сучасною практикою із застосуванням різноманітних методів дослідження).

В сучасній вітчизняній теорії державного управління свою увагу різноманітним аспектам публічної політики приділили: Бабінова О.О. [1], Гошовська В.А. [2], Дем'янчук О.П. [3], Кальниш Ю.Г. [5], Купрій В.О. [6], Нанівська В.Т. [4], Петровський М.П. [7], Піроженко Н.В. [8], Телешун С.О. [9], Тертичка В.В. [10; 11], Усаченко Л.М. [12] та інші.

Втім, більшість сучасних зарубіжних та вітчизняних авторів основну увагу своїх досліджень звертають переважно на політичний, а не державно-управлінський аспект публічної політики.

А в дослідженнях з державного управління комплексного аналізу засобів публічної політики, придатних для імплементації в системі державного управління сучасної України досі не здійснювалося.

Мета і завдання дослідження, результати якого викладено в цій статті полягали в тому, щоб системно і комплексно проаналізувати можливості імплементації сучасних засобів публічної політики в державному управлінні України, зокрема: охарактеризувати процес еволюції засобів публічної політики в історичному та сучасному світовому досвіді державного управління; уточнити зміст базових дефініцій теорії публічної політики; здійснити верифікацію результатів дослідження та надити практичні рекомендації.

Виклад основного матеріалу. Перші форми спеціалізованого (протонаукового) відображення політичного світу сформувалися за дві тисячі років до початку нашої ери й існували переважно в релігійно-міфологічній формі. Їх основу складали ідеї про божественне походження влади. Пізніше, на перехідному етапі до нашої ери, виявилися тенденції до більшої раціоналізації політичних уявлень, появі окремих систематизованих політичних доктрин. Видатні мислителі античності намагалися уявити собі світ політики більш цілісно й системно. Втім, на той час людство ще на накопичило достатньо емпіричного досвіду для формування на його основі фундаментальної теорії публічної політики.

У середньовічному світі політичні ідеї базувалися на практичному ототожненні публічної політики і державного управління. Політичні трактування, лишаючись в руслі філософії і навіть релігії, все частіше ґрунтувалися на досягненнях знання природознавчих наук. Попри досить ідеалістичне трактування політики, цей період знаменує корінний поворот в бік формування спеціалізованих знань про цю сферу суспільного життя.

Таким чином, філософський період формування теорії публічної політики в державному управлінні можна, за характерними ознаками, додатково розділити на етапи: релігійно-міфологічний (Давній Схід), суто філософський (Античність) і емпірико-філософський (Середньовіччя).

Епохи Відродження та просвітництва і Новий втілилися у новому етапі розвитку політичної теорії державного управління. Суттєвих змін зазнали підходи, методологія і темпи формування політичних доктрин. Поряд з тим, ускладнення сфери політичних відносин поступово виявило залежність державної влади від сфери приватного життя людей. Цей період формування політичної доктрини державного управління також можна розділити на три етапи: суто емпіричний (Відродження), емпірико-теоретичний (Просвітництво), емпірико-прикладний (Новий час).

Наприкінці XIX – початку XX ст. з'явилося безліч спеціалізованих теорій, присвячених дослідженням таких важливих аспектів публічної політики, як: демократія, системи політичного представництва інтересів, політичні еліти, партії, громадянське суспільство, політична психологія тощо. Але сучасний етап розвитку теорії публічної політики починається з другої половини XX ст. Характерним для його розвитку є те, що він відбувається на основі все більш складних політичних зв'язків, на фоні демократичного перетворення всієї світової цивілізації, інтеграційних і глобалізаційних процесів, активного впровадження здобутків природничих наук й інформаційних технологій, що постійно сприяє збагаченню методології політичних досліджень та практики державного управління.

В цей період кількість субдисциплін в межах політичної теорії стала неухильно зростати, демонструючи величезний спектр спеціалізованих досліджень, засобів, методів політичні науки (political science). У цей же період виокремлюється як синтетична галузь суспільних наук і „державне управління” (pablick administration). Перебуваючи на перехресті провідних суспільствознавчих галузей: політології, правознавства, економіки, менеджменту та інших, наука державного управління втілила в собі їх кращі здобутки, спрямовані на удосконалення сфери державно-організованого життя суспільства. Одним із таких «синтетичних» напрямів теорії і практики державного управління у вітчизняній науці може стати «публічна політика в державному управлінні» (pablick policy of pablick administration).

Публічну політику пропонується розуміти як інтегративну категорію, якою позначають різноманітні аспекти політичної діяльності у державно-управлінській сфері, а саме – участь різноманітних соціальних верств у суспільно-політичному житті, професійну діяльність політиків; наукову рефлексію з приводу політичних рішень; багатоманітність проявів мас-медійної комунікації, яка включає персоніфіковані та деперсоніфіковані форми репрезентації влади; особливості легітимації влади у суспільній свідомості.

Публічна політика розглядається як засіб підвищення ефективності й легітимізації державного управління (державної політики). Натомість, пряма демократія виступає засобом безпосередньої участі громадян в управлінні державою. Результати застосування механізмів прямої демократії вимагають від державної влади неодмінного і, в більшості випадків, незмінного виконання. А воля народу, виражена засобами публічної політики не є неодмінно обов'язковою для її невідкладного і незмінного втілення засобами державного управління. Але держава, яка у своїй діяльності прагне мати народну підтримку й дійсно піклується про благо народу, неодмінно враховує результати публічної політики в процесі державного управління. Тому публічна політика є надбанням policy, отже – предметом науки державного управління. А пряма демократія (крім окремих випадків, як, наприклад Швейцарія) більше належить до сфери politics, отже – є предметом політичних наук.

Дієвими суб'єктами публічної політики в державному управлінні виступають громадськість і органи державної влади. В основі базової парадигми імплементації засобів публічної політики в державному управлінні лежать дві функції цих суб'єктів: громадськість у своїх зверненнях й ініціативах інформує державну владу в особі її органів про свої нагальні потреби; органи державної влади у своїх посланнях і зверненнях інформують громадськість про свої наміри щодо формування державної політики. Ключовим елементом публічної політики є відкритий діалог влади і громадськості, який реалізується завдяки відповідним механізмам.

В теорії державного управління доцільно розрізняти засоби публічної політики і механізми їх реалізації. Тобто, засобами публічної політики в державному управлінні виступають: звернення громадськості до влади, звернення влади до громадськості та діалог влади й громадськості в процесі вироблення державної політики. Механізмами реалізації цих засобів є: звернення і послання органів державної влади, різноманітні опитування громадської думки в т. ч. дорадчі референдуми, звернення громадян, громадські ініціативи, масові мирні зібрання громадян, громадська експертиза, громадські обговорення, слухання органів державної влади тощо.

Існують засоби залучення громадськості до вироблення державної політики, які в силу своєї специфіки не можуть бути віднесені ані до прямої демократії, ані до публічної політики. Серед них: зв'язки з громадськістю (PR), лобізм, громадські ради і дорадчі комітети, електронне урядування.

Крім того, є достатньо підстав для більш широкого, ніж міжнародно-правове, використання поняття імплементація. У державно-управлінському аспекті публічної політики воно буде розглядатися як система функцій держави, спрямованих на використання в практиці державного управління сформованих міжнародним історичним і сучасним досвідом засобів публічної політики. Система функцій імплементації складається в певну логічну послідовність: цілепокладання (визначення мети і завдань), вивчення, селекція (відбір), трансформація (пристосування), інкорпорація (включення), адаптація, впровадження, використання, оцінювання та удосконалення.

Публічна політика в сучасних країнах розвиненої демократії розвивається поряд з традиційними формами державного управління, створюючи додаткові можливості для пошуку ефективних рішень в процесі вироблення державної політики. Використання органами державної влади засобів публічної політики при здійсненні державного управління є плідним засобом підтримання власної ефективності. Міра ефективності засобів публічної політики в державному управлінні залежить від тих інституційних здобутків, що вдалося досягти у процесі її реалізації. Водночас аналіз підходів до запровадження засобів публічної політики свідчить, що в сучасних умовах змістовне навантаження цим інститутам надає перш за все активна позиції громадян та їх груп. Узагальнюючи практики використання засобів публічної політики, слід відзначити, що задля їх ефективного удосконалення й подальшого укорінення як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні в Україні доцільним є врахування таких факторів:

форми і процедури реалізації засобів публічної політики є різними, що свідчить про відсутність універсальних підходів щодо впровадження зазначених механізмів та визначення процедур їх реалізації. Кожна з країн дуже ретельно і зважено регламентує форми і процедури участі громадян у прийнятті політичних рішень;

форми участі громадян і процедури їх реалізації формуються з урахуванням політичних традицій, засад адміністративно-територіального устрою, особливостей представницької системи (компетенції і повноважень) на конкретному рівні місцевого самоврядування кожної країни;

унормування механізмів публічної політики в унітарних країнах передбачає: по-перше, закріплення ключових положень на конституційному рівні, зокрема йдеться про: врегулювання права участі громадян у вирішенні політичних питань на місцевому рівні та статусу й механізмів проведення дорадчих референдумів; врегулювання у законодавстві загальнонаціонального рівня – у спеціальних законах про форми і процедури публічної політики на місцевому рівні або в межах законів, що регулюють функціонування органів місцевого самоврядування; врегулювання у нормативних актах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема у статутах територіальних громад.

найбільш поширеними позавиборчими формами публічної політики є громадська ініціатива та дорадчі референдуми. Задля їх ефективної реалізації у нормативно-правовій базі чітко визначаються предмети ініціатив, а також механізми перевірки відповідності питань і пропозицій, що виносяться на громадське обговорення, положенням Основного Закону держави та іншим нормативно-правовим документам.

Недосконала правова база та неефективність практичної реалізації механізмів публічної політики негативно впливає на розвиток суспільно-політичного життя та не дозволяє ефективно використовувати їх як засоби участі населення у політичному процесі. Відтак, на сьогодні в Україні найбільш поширеним засобом впливу громадян на політичну владу залишаються електоральні процедури, що значно обмежує вплив населення на перебіг подій у політичному процесі у міжвиборчі цикли.

Історичний досвід розвитку демократії свідчить, що особлива роль в налагодженні ефективних механізмів публічної політики традиційно належить Главі держави. Тому, сьогодні змістовне і технологічне вдосконалення процедур підготовки та проголошення послань і звернень Президента України, проведення Президентських слухань

виступає одним із головних напрямів подальшого розвитку і модернізації діяльності не лише інституту президентства, а й усієї системи імплементації засобів публічної політики в державному управлінні України.

Разом з тим, перспективами розвитку діалогу законодавчої та виконавчої влади з громадськістю в режимі публічної політики може бути: проведення Верховною Радою України національних тематичних «круглих столів» з обговорення найбільш соціально-значимих законопроектів; розвиток громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та громадського консультування.

В процесі налагодження тісної взаємодії та співпраці між органами державної влади та «третім сектором», для комплексного ефекту доцільним є використання всіх форм замученості громадськості, оскільки кожна з них є ефективною при певних умовах.

Крім результатів, які підтверджують базову гіпотезу, про те, що комплексна імплементація засобів публічної політики в системі державного управління України сприятиме підвищенню ефективності й результативності процесів вироблення та реалізації державної політики, на себе звертають увагу наступні результати аналізу експертної думки:

лобіювання, як засіб формування державної політики, в сучасних умовах є більш ефективним, ніж виспутапиме в майбутньому;

ефективність масових публічних заходів в сучасній Україні вірогідно досягла максимального значення для мирних зібрань громадян і в перспективі вона значно не зміниться;

порівняно з сучасним станом має значно зрости ефективність електронного урядування;

на особливу увагу заслуговує перспектива підвищення політико-управлінської ефективності всенародного референдуму, як засобу прямої демократії. Поряд з тим, як механізми реалізації засобів публічної політики – опитування громадської думки та проведення національних «круглих столів» вдаються в перспективі більш ефективним, ніж дорадчі референдуми.

Висновки: узагальнення результатів теоретичного дослідження та їх експертна верифікація дають можливість сформувати й надати практичні рекомендації щодо подальшої імплементації в системі державного управління дієвих засобів публічної політики, з урахуванням обставин сучасного стану та перспектив розвитку політичної системи України:

1. На порядку денному імперативно стоїть потреба удосконалення законодавчої бази забезпечення засобів публічної політики у процесі державного управління. В цьому контексті доцільними є такі заходи, як: розробка проекту нової редакції Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»; удосконалення актів правової регламентації діяльності місцевих рад – зокрема, у питаннях їхньої взаємодії із територіальною громадою: Про статут територіальної громади; Про загальні збори громадян за місцем проживання; Про місцеву ініціативу тощо.

На локальному рівні всім місцевим радам необхідно затвердити статути територіальних громад а також положення про: місцеву ініціативу, громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання, порядок консультацій із громадськістю щодо формування та реалізації місцевого бюджету та програми соціально-економічного розвитку, порядок легалізації органів самоорганізації населення в місті, порядок делегування органам самоорганізації населення окремими повноваженнями відповідної місцевої ради, фінансів та майна.

В зв'язку з цим, доцільним передбачити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» норми, які б встановили:

обов'язок місцевих рад затверджувати статути територіальних громад та зазначених вище нормативних актів;

відповідальність за маніпулювання громадською думкою, зокрема за фальсифікацію громадських слухань;

обов'язкові положення про форми громадської участі на місцевому рівні, які мають містити статути територіальних громад та рішення рад. Серед таких положень дуже важливо передбачити порядок розгляду місцевими радами пропозицій громадськості, підстави для відмови відповідною радою підтримати громадські ініціативи, положення щодо юридичної відповідальності за невиконання, положень, які прописані.

2. Небажання органів місцевої влади усвідомити суспільну значимість громадських ініціатив потребує застосування заходів покращення виконавчої дисципліни. Виявляється доцільним впровадження моніторингу додержання законодавства з питань забезпечення права громади на реалізацію механізмів прямої демократії та притягнення до відповідальності посадових осіб за його порушення.

Задля забезпечення демократичних принципів публічної політики мають бути передбачені: можливості прийняття громадської ініціативи без проведення референдуму, зокрема на основі розгляду конкретних пропозицій у місцевих радах; механізми оскарження рішень місцевих рад щодо відмови від реалізації громадської ініціативи; процедури зміни рішення, прийнятого на референдумі, шляхом іншого референдуму протягом конкретного періоду часу.

3. З метою налагодження стабільних механізмів інформування та забезпечення прозорості владної діяльності доцільно здійснити наступні заходи:

прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації»;

посилення відповідальності за порушення права на доступ до інформації шляхом внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України;

забезпечення публічності громадського сектору через підвищення ефективності інформаційного потенціалу його інституцій;

забезпечити підготовку та оприлюднення на офіційних сайтах органів влади планів проведення консультацій з громадськістю, проектів державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання.

4. З метою розширення участі населення у суспільно-політичних процесах потребують розробки механізми функціонування структури громадської експертизи при органах державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно забезпечити обов'язкову практику розгляду проектів законодавчих актів, програм діяльності органів виконавчої влади та Уряду в цілому, інших урядових програм, програм діяльності органів місцевого самоврядування через громадську експертизу. А також, сприяти розвитку нових форм залучення громадськості (теледебати, дискусії, семінари, форуми, запровадження спеціалізованих рубрик у друкованих та електронних ЗМІ тощо) до формування і прийняття політичних рішень.

5. Посиленню інституційної спроможності дорадчих структур при органах державної влади сприятиме:

завершення процесу формування громадських рад при центральних органах виконавчої влади та при комітетах Верховної Ради України;

визначення необхідного кола інформаційно-аналітичних матеріалів, які державні органи мають надавати громадським радам;

запровадження єдиної звітності про діяльність дорадчих структур та її результати з обов'язковим оприлюдненням цієї інформації на Інтернет-сайтах відповідних органів влади;

Надзвичайно важливе значення має прийняття Закону України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», в якому доцільно передбачити заборону очолювати громадські ради керівникам органів виконавчої влади, при яких утворюються дорадчі структури та розширити репрезентативний склад дорадчих структур представниками органів самоорганізації населення.

6. Перспективи подальших наукових досліджень публічної політики в державному управлінні України, пер за все, полягають у подальшій розробці механізмів їх ефективного застосування за умов активного політичного та адміністративного реформування держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю : теоретико - методологічний аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / Бабінова Олена Олегівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 21 с.
2. Гошовська В. А. Публічна політика : Енциклопедичний словник з державного управління / В. А. Гошовська. – К. : НАДУ, 2009. – 820 с. – С. 604.
3. Дем'янчук О. П. „Державна політика" та „публічна політика": варіант перехідного періоду / Дем'янчук Олександр // Наукові записки. Т. 18: Політичні науки / Національний університет „Києво-Могилянська академія". – К., 2000. – С. 31 – 36.
4. Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт / В.М. Гнат, О.В. Гуменюк, В.Т. Нанівська, В.А. Нікітін, М.В. Сунгуровський. – За ред.В.Т. Нанівської. – К.: Оптима, 2004. – 208 с.
5. Кальниш Ю. Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. 25.00.01 / Кальниш Юрій Григорович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2007. – 36 с.
6. Купрій В. О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. 25.00.01 / Купрій Володимир Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2007. – 20 с.
7. Петровський М.П. Методологічні аспекти впровадження державної політики / Петровський Михайло Петрович; [Електрон. Ресурс] // Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07ppmvdp.htm.
8. Піроженко Н. В. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій [Текст] : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Піроженко Наталія Вікторівна ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. – О., 2007. – 225 арк.
9. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / Телешун Сергшій // Політичний менеджмент. – 2009. – № 2 – С. 35-45.
10. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / Тетричка Валерій Володимирович. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.;
11. Тертичка В. Політична наука й аналіз політики: парадигма взаємовідносин // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 273-282.
12. Усаченко Л.М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями [Текст] : дис... доктора наук з держ. Упр. : 25.00.01 / Усаченко Лариса Михайлівна ; Хмельницький університет управління та права. – Хмельницький., 2009. – 447 с.

Рецензенти: *Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;*
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.

 Дата надходження статті до редколегії 25.11.2011 р.

УДК 351.07/.08

Сорока С. В.

РОЛЬ УРЯДУ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНІВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Анотація. *Стаття присвячена визначенню ролі уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття законів парламентом в європейських країнах. Автор ідентифікує основні фактори, які впливають на ефективність реалізації урядом права законодавчої ініціативи.*

Ключові слова: *законодавча ініціатива, законодавчий процес, законопроектна діяльність уряду*

Аннотация. *Статья посвящена анализу роли правительства как субъекта законодательной инициативы в процессе принятия законов парламентом в европейских странах. Автор идентифицирует основные факторы, которые влияют на эффективность реализации правительством права законодательной инициативы.*

Ключевые слова*: законодательная инициатива, законодательный процесс, законопроектная деятельность правительства*

Summary. *The article is devoted to the analysis of role the government as a subject of legislative initiative in the European countries. The author identifies basic factors that influence on efficiency of realization the government the right for legislative initiative.*

Key words*: legislative initiative, legislative process, legislative activity of government*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність теми обумовлена тим, що в сучасній Україні відбувається стабілізація системи взаємовідносин виконавчих і законодавчих органів державної влади, водночас в процесі взаємодії з парламентом уряд ще не використовує усі свої можливості для забезпечення ефективної законотворчості. Слід визнати той факт, що існуючий стан реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи не сприяє виконанню ним своїх функцій та вирішенню тих завдань, що стоять перед державою. Значною мірою це обумовлено слабкістю теоретико-правових розробок в цій сфері, підміною наукових підходів політичним прагматизмом, відсутністю системності в здійсненні законотворчої діяльності уряду, недосконалістю нормативної правової бази, що регламентує діяльність уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи. Необхідність активізації законопроектної роботи уряду, посилення його ролі в цій сфері конституційно-правових стосунків пред'являє якісно нові вимоги до урядової системи організації законопроектної діяльності. Тому існує нагальна необхідність розробки юридично обґрунтованої концепції здійснення урядом законопроектної роботи, що сприяла б підвищенню ефективності нормативно-правового регулювання економічних і соціальних стосунків та сталому розвитку держави. Такі концепції знайшли успішне практичне втілення у розвинених європейських країнах, тому врахування їх досвіду є важливим та необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблема ролі уряду в законодавчому процесі, зокрема як суб'єкта законодавчої ініціативи не є комплексно дослідженою, особливо українськими науковцями та практиками. Серед окремих праць слід виокремити роботи дослідників законодавчої ініціативи уряду в Росії - А. Т. Цопоєвої [22], А. С. Тарасова [20], В. А. Лихобабіна [13], а також у деяких федеративних державах Європи - Д.Н. Кордіка [10]. Водночас окремі аспекти проблеми розглядалися в процесі аналізу більш широких тем, зокрема правового регулювання законодавчого процесу в працях Д.Ковриженка [8], Ю. В.Тороп [21], Л.Д.Антощук [3], О. В.Богачової [6], Л.М. Легін [12], Е. Борхето та М. Гюліані [25], У. Себерера [33] та Г. Дорінга [27], взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі у дослідженнях Р. М. Весніна [7], Г. Хрістіана [26], Л. Мартіна [32], В. Хеллера [29], реалізації права законодавчої ініціативи у роботах А. В. Безрукова [5] О. М. Мудрої [15] Е. Т. Рамазанової [16]. Розгляду бюджетного процесу під час

реалізації законодавчої ініціативи уряду приділили увагу зарубіжні дослідники М. Стахурська [35], М. Холенберг [28], С. С. Матевосян [14], а плануванню законодавчої діяльності уряду М. Берек [23], Р. Зубек [39], Т. Заласинський [38].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено саме практиці зарубіжних країн. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу ролі уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття законів в країнах Європейського Союзу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження автор окреслив наступні завдання:

визначити роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття парламентом законодавчих актів в країнах ЄС;

визначити основні фактори, які впливають на ефективність реалізації урядом права законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Досвід реалізації законодавчої ініціативи в країнах світу свідчить, що майже у всіх демократичних державах в коло суб'єктів законодавчої ініціативи включений уряд. Надання права законодавчої ініціативи уряду як вищому органу виконавчої влади має велике значення, тому що він в силу власного статусу та ролі в життєдіяльності держави наділений, як правило, найбільшим об'ємом та повнотою інформації про процеси, що відбуваються як всередині країни, так і зовні, внаслідок чого може найбільш ефективно визначати саме ті сфери суспільних відносин, які найбільше потребують законодавчого регулювання чи зміни діючих правових норм, а також має необхідні засоби для підготовки законопроектів. Особливо помітна роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в державах де формування уряду здійснюється парламентською більшістю. Це пояснюється тим, що партія, яка виграла у виборах до парламенту, отримує можливість для створення уряду, який у свою чергу займається перетворенням у життя програмних цілей партії, в тому числі шляхом реалізації права законодавчої ініціативи. Водночас основна роль уряду в ініціюванні законотворчого процесу не повинна сприйматися як ознака того, що інші суб'єкти права законодавчої ініціативи, парламент зокрема, не мають належного впливу на законодавчий процес. Прерогатива прийняття законів залишається за парламентом, а отже не порушується баланс гілок влади, який забезпечує ефективне функціонування системи державного управління.

З метою уточнення термінології слід зазначити, що законодавча ініціатива являє собою стадію законодавчого процесу, яка передбачає реалізацію гарантованого законом права відповідних органів та осіб вносити в законодавчий орган влади проектів законів та зобов'язання цих органів обговорити їх і прийняти відповідні рішення. Законодавча ініціатива уряду має власні особливості відповідно до яких є засобом реалізації урядової економічної і соціальної програми, здійснюється відповідно до програм, що ним приймаються, та планів законопроектної роботи [20, с. 8-9]. Слід підкреслити, що суб'єкти законодавчої ініціативи реалізують власне право шляхом внесення проектів нових законів, а також проектів законів про внесення змін до діючих законів. При цьому законодавча ініціатива автоматично породжує обов'язок парламенту розпочати розгляд внесеного законопроекту у відповідності до законодавчо визначеної процедури.

Аналіз відповідних конституційних положень свідчить про те, що право законодавчої ініціативи в усіх країнах ЄС закріплено за урядом та членами парламенту. Так, у більшості країн європейських країн право вносити проекти законів на розгляд парламенту має уряд як колегіальний орган (Австрія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія). В деяких країнах ЄС право внесення законопроектів на розгляд парламенту закріплено за окремими членами уряду – Прем'єр-міністром (Франція), членами уряду (Болгарія).

Хоча прийняття законів загалом є прерогативою органу законодавчої влади, у конституціях багатьох європейських країн закріплено ряд положень, які звужують обсяг права законодавчої ініціативи членів парламентів (палат парламентів) та посилюють роль уряду в ініціюванні прийняття законів. На це є декілька причин, на яких автор вважає необхідним зупинитися. По-перше, прерогатива урядової законодавчої ініціативи забезпечує належну реалізацію програми діяльності уряду, схваленої законодавчим органом. Саме на основі програми діяльності розробляються плани законопроектної діяльності, які, як правило, затверджуються урядом на початку кожної легістратури парламенту.

По-друге, на користь уряду як суб'єкту законодавчої ініціативи свідчить той факт, що члени парламенту подають велику кількість законопроектів, що збільшує законопроектне навантаження на законодавчий орган. Дуже поширеною є ситуація коли до парламенту вноситься така кількість законопроектів, яка не відповідає його «пропускній здатності» і як наслідок депутати нездатні розглянути всі внесені законопроекти. Прикладом необмеженої законопроектної активності депутатів може бути парламент Італії. За 2001-2006 роки до парламенту було подано 9 463 законопроектів (8 637 були подані членами парламенту, 736 – урядом, решта – іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи). З них схвалено 1 143 проекти, а підписано як закони – 687 законопроектів (з яких 147 було внесено депутатами, 540 - урядом). На думку дослідників,

значна кількість законопроектів, які щорічно вносяться на розгляд парламенту Італії його членами, обумовлена низкою чинників: відсутністю будь-яких обмежень щодо реалізації членами парламенту права законодавчої ініціативи (законопроекти можуть вноситись окремими депутатами), відсутністю в законодавстві положень, які б передбачали зняття з розгляду законопроектів, які не були розглянуті парламентом протягом сесії, однаковою роллю палат у законодавчому процесі та відсутністю процедури (і органів) для узгодження законопроектів між палатами у разі виникнення суперечностей щодо змісту законодавчих ініціатив [25, с. 2-3]. Отже, зважаючи на цей приклад очевидною є необхідність відсіювання законопроектів окремих суб'єктів законодавчого процесу.

Наступною причиною, що свідчить на користь посилення ролі уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, є низька якість депутатських законопроектів, які до того ж часто носять популістський характер. В цьому контексті слід погодитися з думкою російської дослідниці А.Т.Цопоєвої, яка вважає що уряд краще інформований про те, яке законодавче забезпечення необхідно для проведення його політики і поточні потреби змін у законодавстві. Це пов'язано з тим, що при розробці закону необхідним є його фінансово-економічне обґрунтування, що під силу лише цілому штату спеціалістів. Депутати таких ресурсів не мають, а тому відповідне обґрунтування для них є проблематичним [22, с. 79]. Яскравим підтвердженням цього є досвід європейських країн, де законопроекти уряду, як правило, складають основу законопроектної роботи парламентів. У 33 з 69 країн сталої демократії, де правом законодавчої ініціативи наділені депутати і уряд, уряди вносять від 90 до 100% законопроектів, які потім стають законами, ще в 22 - більше 50 % [4, с. 151]. В Іспанії з внесених урядом законопроектів приймається 80,4 % порівняно з 11,6 % внесеними парламентарями. Загальна частка прийнятих законопроектів уряду по відношенню до інших становить 56,6 % [34, с. 118]. В Португалії 63,3 % внесених урядом законопроектів стають законами [31, с. 17]. З внесених членами італійського парламенту за 1996-2006 роки законопроектів було прийнято лише 2%, у порівнянні з урядовими 56 % (підраховано автором за [25, с. 4-5]).

І останньою причиною посилення ролі уряду у законопроектній діяльності слід вважати колегіальний характер роботи цього органу, що надає проектам законів додаткової ваги. Колегіальність при обговоренні і ухваленні рішення по законопроектах забезпечується тим, що, по-перше, законопроекти розглядаються з обов'язковою участю відповідних міністрів, керівників інших органів виконавчої влади, до сфери ведення яких відноситься відповідне питання, а при неможливості їх участі - за участю осіб, що заміщають їх. Крім того, по кожному з питань, що розглядаються на засіданні, запрошуються також керівники інших органів і організацій, що мають безпосереднє відношення до питання. По-друге, колегіальність забезпечується відповідним порядком ухвалення рішення, оскільки на засіданнях уряду рішення приймаються, як правило, за загальною згодою, як правило більшістю голосів присутніх.

Прийняття на засіданнях уряду рішень про внесення законопроектів до парламенту – найважливіший, але не єдиний прояв колегіальності в роботі цього суб'єкта права законодавчої ініціативи. Іншим проявом колегіальності в законопроектній роботі уряду є спільна діяльність ряду органів і установ по підготовці проектів законів. Ще до внесення законопроектів на розгляд уряду вони підлягають обов'язковому узгодженню із зацікавленими органами державної влади, а при необхідності – з іншими організаціями. За наявності розбіжностей за проектом керівник органу державної влади, що вносить проект, повинен забезпечити обговорення його із зацікавленими органами і організаціями в цілях пошуку взаємоприйнятного рішення. З цією метою урядом можуть створюватися координаційні та дорадчі органи. Такі органи формуються на представницькій основі. До їх складу залежно від питань, для вирішення яких вони утворюються, включаються представники відповідних органів виконавчої влади і при необхідності представники органів законодавчої влади, наукових організацій, громадських об'єднань тощо.

Очевидно, що колегіальність як принцип організації роботи уряду не лише є одним з найважливіших атрибутів демократії, але і дозволяє об'єднувати знання, досвід і інтереси різних організацій, соціальних груп для ефективнішого вирішення завдань, що стоять перед ним у сфері законопроектної діяльності. Колегіальність ухвалення рішення стає своєрідною системою стримувань і противаг усередині самого уряду і створює додаткову гарантію від прийняття непродуманого та незваженого рішення. Таким чином, колегіальний характер ухвалення рішення, властивий тільки цьому суб'єктові права законодавчої ініціативи, служить надійною гарантією якості при підготовці проектів законів і необхідних супровідних матеріалів, що вносяться до парламенту.

Обґрунтувавши важливу роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, розглянемо детальніше механізми, які застосовуються в європейських країнах з метою запобігання надмірній законотворчій активності депутатів. В основному звуженню обсягу права законодавчої ініціативи сприяє безпосередня заборона внесення на розгляд парламенту або палати законопроектів окремими депутатами. Серед країн, регламенти парламентів яких забороняють це - Іспанія (у нижній палаті право законодавчої ініціативи належить фракції або 15 депутатам), Латвія (проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту не менш ніж 5 членами парламенту), Німеччина (законопроекти можуть бути внесені на розгляд Бундестагу фракціями або 5% його

членів), Польща (законопроекти можуть бути внесені на розгляд нижньої палати польського парламенту не менш ніж 15 депутатами), Естонія, Словаччина, Угорщина (внесення законопроектів закріплено за комітетами парламенту). В Ірландії окремі депутати можуть вносити законопроекти на розгляд нижньої палати парламенту лише за умови отримання згоди палати, в той час як можливість внесення законопроектів депутатськими фракціями законодавчо не обмежується [8, с. 6-7].

Іншим важливим механізмом є закріплення права на внесення окремих категорій законопроектів лише за урядом. Зокрема, за загальною практикою, уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проекту закону про державний бюджет та змін до нього (Болгарія, Естонія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Франція, Чехія та ряд інших країн). В деяких країнах законодавець пішов ще далі, заборонивши внесення членами парламенту будь-яких інших законопроектів, реалізація яких у разі їх прийняття може призвести до збільшення видатків або зменшення надходь-жень до бюджету або публічних фондів (фондів соціального страхування тощо). Серед країн, в яких така заборона прямо передбачена консти-туціями – Греція, Ірландія, Португалія та Франція. Так у Португалії інші суб'єкти законодавчої ініціативи (за винятком уряду) - члени парламенту, фракції, законодавчі збори автономних регіонів та виборці не мають права вносити на розгляд парламенту проекти законів, які передбачають зменшення доходів або збільшення видатків державного бюджету у поточному фінансовому році. У Франції законопроекти та поправки до законів, внесені членами парламенту, не можуть розглядатись, якщо їх прийняття може призвести до зменшення доходної або збільшення видаткової частини бюджету (стаття 40 Конституції) [9, с. 97]. Такий підхід запобігає прийняттю проектів, що мають популістський характер, а також дозволяє уряду забезпечити належне фінансування пріори-тетних державних програм. Законодавством багатьох інших країн ЄС подібних заборон не передбачено, однак законопроекти, які у разі їх прийняття можуть впливати на хід виконання державного бюджету, в обов'язковому порядку надсилаються або на експертизу уряду або, принаймні, до парламентського комітету з питань бюджету.

Серед інших категорій законопроектів право на внесення яких має лише уряд є проекти міжна-родних договорів, що підлягають ратифікації парламентом (практично всі держави-члени ЄС). Таке обмеження випливає з ключової ролі уряду у міжнародних переговорах та самої природи міжнародних договорів. Виходячи зі специфіки окремих країн можуть діяти й інші обмеження права законодавчої ініціативи. Зокрема у Нідерландах незважаючи на те, що право законодавчої ініціативи належить монарху, уряду та членам нижньої палати парламенту, окремі категорії законопроектів можуть вноситись на розгляд парламенту виключно монархом або урядом (від імені монарха), наприклад - проект закону, яким передбачається виключення певних осіб з переліку спадкоємців престолу, проект закону про державний бюджет на відповідний рік тощо (статті 29, 105 Конституції).

Часто у конституціях додатково закріплюється провідна позиція уряду у законопроектній роботі через надання йому можливості розробки проектів законів за дорученням парламенту. В такому випадку, члени парламенту можуть вносити законодавчі пропозиції, що являють собою ідею або концепцію закону, ініціюючи тим самим розробку урядом відповідного законопроекту. Така ситуація передбачена ст. 41 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки. В Естонії більшістю голосів від свого складу парламент може доручити уряду розробку того чи іншого законопроекту (ст. 103 Конституції Естонської Республіки). У Нідерландах, за загальним правилом, члени парламенту не вносять на розгляд парламенту законопроекти, а направляють уряду пропозиції щодо їх підготовки. Якщо відповідне клопотання урядом не задоволено, один або декілька членів парламенту можуть підготувати законопроект самостійно. Допомогу у підготовці «депутатських» проектів надає Офіс з питань законодавства Палати Представників (нижньої палати парламенту Нідерландів) або представники відповідного урядового департаменту [30].

Слід зазначити, що в науковій дискусії стосовно ефективності такого інструменту законодавчого процесу як законодавча пропозиція існують різні точки зору. Є думка про те, що процедура внесення законодавчої пропозиції в законодавчий орган, що супроводжується його подальшою «трансформацією» у законопроект, складна і громіздка, в силу чого практична реалізація законодавчої пропозиції у законотворчій діяльності істотно ускладнюється [1, с. 16]. Дійсно, слід погодитися із тим, що оформлення законодавчої пропозиції у власне законопроект вимагає значних зусиль. У той же час сама генерація законопроектних ідей має чимале значення для процесу законотворчості. Йдеться передусім про ті випадки, коли суб'єкт зако-нодавчої ініціативи не має можливості самостійно підготувати відповідний проект закону, а потреба суспільства в нормативному регулюванні цього питання є очевидною. В цьому випадку важливо не втратити таку ідею, зробити можливою її реалізацію у формі винесеного на розгляд парламенту проекту закону. Цьому і повинна служити офіційно визнана форма законодавчої пропозиції, яка передбачає підготовку на основі висуненої ідеї розгорнутого, опрацьованого відповідним чином законопроекту, спеціально уповноваженим на це органом.

Цікаво відмітити, що законодавча практика багатьох зарубіжних країн передбачає закріплення можливості реалізації права законодавчої ініціал-тиви у формі законодавчої пропозиції лише за визначеним колом суб'єктів. Найчастіше законо-

давчі пропозиції зв'язуються з ініціативою депутатів (Франція, Австрія, Швеція). Така тенденція викликана низкою причин, головна з яких полягає в ускладненні процесу законотворчості, що вимагає все більшого обсягу знань, високого професіоналізму, володіння необхідними навичками здійснення тих або інших процесуальних дій і часом непідготовленістю до цього депутатів. Існують також труднощі технічного характеру. До них в першу чергу слід віднести обмежений у порівнянні з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи доступ депутатів до інформації і недостатню оснащеність їх ресурсами, необхідними для виконання законотворчої роботи. Надання депутатам повноваження на здійснення права законодавчої ініціативи у формі законодавчої пропозиції дозволяє їм вносити в законодавчий орган від свого імені ініціативи з будь-якого питання, а отже на видання тих законів, прийняття яких вони вважають необхідним. Їх роль в здійсненні законодавчої ініціативи значно підвищується, а разом з цим посилюється вплив і авторитет представницького органу, зберігається самостійність законодавчої влади [1, с. 17]. Існуюча відмінність між готовим проектом законодавчого акту і законодавчою пропозицією як правило передбачає різний порядок їх внесення в законодавчий орган. Внесення законодавчої пропозиції на відміну від законопроекту є більш спрощеним, що перешкоджає затягуванню законодавчого процесу.

Аналізуючи пріоритет уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в країнах ЄС, слід звернути увагу на те, що склалося дві точки зору науковців з даного питання. Більшість дослідників підкреслюють необхідність посилення ролі уряду в законотворчому процесі та виступають за обмеження права законодавчої ініціативи депутатів. На їх думку, парламент повинен розглядати законопроекти, а готувати їх повинен уряд. У науковій літературі поширена точка зору про те, що в законодавчому процесі повинен домінувати уряд, оскільки цей орган влади «тримає руку на пульсі» держави, має у своєму розпорядженні величезний апарат і здатний підготувати якісні законопроекти. Чіткий розподіл влади знижує ефективність і професіоналізм управління. В умовах кризового розвитку суспільства уряд повинен мати як свободу виконавчих дій, так і можливість їх правового забезпечення [2, 11].

Протилежну думку представляють прибічники класичних принципів теорії розподілу влади, згідно з якою законодавча влада є верховною, а уряд лише виконує рішення, що приймаються парламентом. Парламент, як правило, найадекватніше відбиває соціальні інтереси і тому саме цей орган державної влади повинен відігравати ключову роль в процесі формування державної політики. Безпартійна виконавча влада непідзвітна суспільству. В умовах, коли парламент не домінує в законодавчому процесі, не бере участі у формуванні уряду, не може контролювати його роботу, виконавча влада відривається від суспільства, лобіює інтересу бізнесу, вражається корупцією [18].

Розглянувши основні аспекти ролі уряду в ініціюванні законопроектів у законодавчому органі, звернімося до аналізу не менш важливого питання власне процесу підготовки та внесення урядом власних законопроектів. В цілому цей процес можна розділити на декілька етапів:

1. Прийняття рішення про необхідність правового регулювання тих чи інших сфер суспільних відносин на основі моніторингу законодавства та правозастосовної практики, програм суспільно-економічного розвитку тощо. Планування законопроектної діяльності уряду.
2. Розробка концепції законопроекту, яка включає визначення предмета та засобів правового регулювання, прогнозування соціально-економічних наслідків нового регулювання відносин, узгодження концептуальних положень законопроекту із зацікавленими у ньому органами виконавчої влади тощо.
3. Розробка та узгодження законопроекту робочою групою до якої входять представники уряду та інших органів виконавчої влади, вчені, депутати.
4. Надання узгодженого законопроекту уряду, його розгляд та прийняття рішення щодо нього на урядовому засіданні.
5. Направлення законопроекту та супроводжуючих документів до парламенту.

Автор не ставить за мету докладний розгляд вищеперерахованих стадій, а хотів би лише акцентувати на деяких особливостях підготовки та подання урядом законопроектів. Розпочнемо з планування законопроектної діяльності, яка включає розробку програми законотворчої діяльності уряду. ЇЇ зміст ґрунтується на основі програми діяльності уряду, затвердженій парламентом у відповідному порядку. Як слушно зазначає польський дослідник Т. Заласинський, планування законодавчої діяльності відіграє важливу координаційно-консультаційну функцію. Завдяки зібранню всіх запланованих урядом заходів в єдиному документі зменшується ризик дублювання законодавчих проектів, що мають спільний предмет регулювання у різних відомствах, існує можливість координування і відповідного управління роботою зі створення законопроектів [38, с. 19].

Як засвідчує практика одним із шляхів підвищення якості законодавства є вдосконалення практики планування законотворчих робіт. Таке планування дає можливість комплексно підходити до законодавчого регулювання з виділенням його пріоритетних напрямів. Воно дозволяє раціональніше розподіляти зусилля із розробки проектів, чіткіше організувати роботу органів, що займаються підготовкою законопроектів, ефективно проводити наукові дослідження, зосередивши увагу на головних напрямах законотворчої роботи, підвищити рівень її інформаційного забезпечення.

При плануванні законопроектної діяльності уряду слід чітко розрізняти перспективні і поточні завдання. Для реалізації цих пропозицій доцільно мати поточну програму на півроку-рік і перспективну програму законопроектних робіт. Перспективна програма має бути розрахована як мінімум на два-три роки і сформована за блоковою ознакою. Усередині великих блоків слід виділяти законопроекти, що підлягають першочерговій розробці, внесенню, розгляду і прийняттю, і законопроекти, які прийматимуться услід за ними. Усередині тематичних блоків необхідно забезпечити системний зв'язок планованих законів і послідовність їх внесення і розгляду.

Процес прогнозування та планування законопроектної діяльності уряду є важливою стадією законопроектної діяльності, що вимагає особливих підходів, організації та управління. Польський дослідник Т. Заласинський вважає обов'язковими дві основні фази процесу планування законодавчих праць уряду: фаза аналізу проблем, що потребують врегулювання та фаза планування реалізації проектів законів. В ідеалі практична реалізація цього процесу виглядає наступним чином. Під час першої фази відбувається проведення досліджень спираючись на методологію «оцінювання результатів регулювання» (Ocena skutków regulacji - OSR), яка полягає на аналізі економічних та соціальних наслідків пропонованих до прийняття або вже діючих правових актів [36], а також громадські консультації з приводу існуючої проблеми і пошуку найбільш оптимального її вирішення. Даний період не повинен обмежуватися у часі, а закінчення його співпадає з прийняттям рішення про необхідність підготовки відповідного законопроекту, або навпаки відмови від такої потреби. У випадку прийняття позитивного рішення відбувається перехід до другої фази - розробки графіку законодавчих робіт, що включає перелік конкретних документів, які уряд має намір винести на розгляд парламенту [38, с. 26].

Важливо, щоб при розробці програм законодавчої діяльності бралися до уваги подібні документи інших органів державної влади, зокрема парламенту та президента, якщо вони передбачені. Водночас аналіз засвідчує, що в більшості парламентських республік Європейського Союзу, основним документом яким керуються при розробці законів є саме програма законодавчої діяльності уряду.

В цьому контексті звернімося до особливостей законопроектного планування уряду в окремих європейських країнах. В Данії під час підготовки щорічної урядової програми законотворчої діяльності, яка представляється у Фолькетингу Прем'єр-міністром і являє собою план підготовки та подання на розгляд парламенту урядових законопроектів, кожне міністерство формулює назву законопроекту, визначає його стислий зміст (3–6 рядків), опис проекту (аналіз політичної та економічної ситуації у відповідній сфері, цілі проекту), опис економічних та управлінських наслідків ухвалення проекту для держави, регіонів та органів місцевого самоврядування, аналіз відповідності проекту нормам права ЄС, аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту, орієнтовну дату прийняття парламентом. Обов'язковим є також зазначення органів виконавчої влади відповідальних за розробку законопроектів. Щоквартально Служба Прем'єр-міністра надсилає парламенту звіти про результати виконання програми, зазначаючи, у разі необхідності, нові дати внесення законопроектів, які не було внесено до парламенту у передбачений Програмою строк. [24, с. 76,78,80]. Взагалі метою такої програми є ознайомлення парламенту із законодавчими намірами уряду на наступний рік, водночас програма є важливим інструментом урядової діяльності, що є документом доступним для ознайомлення широкої громадськості. Аналогічні підходи поширені також в інших країнах ЄС.

Цікавим для України в контексті законодавчого планування уряду є досвід країн Центрально-Східної Європи, які лише нещодавно почали впроваджувати європейські стандарти в цій сфері. Так у Польщі у 2005 році було прийнято "Закон про лобіювання в процесі становлення права", відповідно до якого обов'язком Ради Міністрів є опрацювання та оприлюднення кожні шість місяців Програми законодавчих робіт [37]. Після прийняття такої програми, вона має бути представлена Сейму та надрукована у Бюлетені публічної інформації Республіки Польща. Звертаючись до стану реалізації програм законодавчої діяльності уряду, то слід вказати що він не є задовільним. За 2008-2010 роки із перелічених у програмах законопроектів було прийнято лише 34 %. Хоча з іншого боку важливо, що цей показник має позитивну динаміку, порівняно з показниками 2006-2007 років, коли він становив в середньому 27 %. Для порівняння в Угорщині виконання законопроектних планів уряду становить 65%, у Словаччині – 46% [39, с. 39]. Також дослідники пояснюють низький рівень реалізації плану іншими факторами, серед яких, зокрема внесення до плану законопроектів, з яких не проведено відповідного аналізу існуючої ситуації, надання великої кількості позапланових законопроектів на розгляд парламенту, а також внесення до плану такої кількості законопроектів, розглянути які парламент фізично не спроможний [38, с. 23-24].

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що відсутність загального плану законопроектних робіт і невизначеність пріоритетних напрямів їх проведення призводять до того, що ухвалюються розрізнені закони, які, не підкріплюються правовими актами уряду, виявляються недієвими або вимагають зміни відразу після їх прийняття. Ініціювання законопроектів відомствами, підготовка проектів депутатами без належного узгодження з органами виконавчої влади також призводять до труднощів в процесі застосування законів.

Визначити пріоритети в законодавчому процесі - це завдання усіх учасників законодавчого процесу, але безперечно, що центральне місце в програмі законодавчої діяльності має бути відведене блоку законів, що розробляються урядом країни.

Також автор вважає необхідним наголосити на важливості наступництва законодавчої програми уряду після змін у владі, тому що поширеною є тенденція відкидання роботи попереднього уряду після приходу до влади нового, особливо якщо відбувається зміна правлячих політичних сил у державі. Має відбуватися моніторинг виконання попередніх програм, розробка нових програм з урахуванням особливостей виконання попередніх, збереження або удосконалення за необхідності основних концептуальних засад законопроектної роботи уряду.

Перейдемо до іншого важливого етапу – безпосередньої розробки урядом законопроектів. Розробка урядових законопроектів, як ми вже зазначали, відбувається на основі програми законодавчої діяльності уряду, однак прийняття рішення про розробку законопроекту може бути також позаплановим, обумовленим необхідністю термінових змін у законодавчому регулюванні певної сфери суспільних відносин. Під час підготовки законопроекту відповідальні органи докладно аналізують можливі наслідки його прийняття. Можливі елементи такого аналізу акумульовані у таблиці.

Таблиця 1

Оцінка можливих наслідків прийняття законопроекту

	Позитивні наслідки, зменшення коштів	**Негативні наслідки, фінансові витрати**
Економічні наслідки для центральної влади та регіонів		
Адміністративні наслідки для центральної влади та регіонів		
Економічні наслідки для бізнесу		
Адміністративні наслідки для бізнесу		
Екологічні наслідки		
Адміністративні наслідки для населення		
Узгодження із правом ЄС		

Джерело: Better Regulation in Europe: Denmark 2010. – Paris: OECD PUBLISHING, 2010. – P. 85.

Розробку законопроекту організовує орган визначений відповідальним за це, він, як правило координує роботу інших співвиконавців, в разі необхідності залучає до роботи представників зацікавлених організацій та органів виконавчої влади, створює відповідні робочі групи та звітує перед урядом за виконання покладених на нього завдань. Підготовлені законопроекти обов’язково мають пройти правову експертизу відповідними органами, міністерством юстиції або іншими інституціями, які надають висновок стосовно юридичного оформлення та відповідності законопроекту існуючому у країні законодавству. Всі вимоги для юридичного оформлення законопроектів уніфіковані у відповідній довідковій літературі. Наприклад, Міністерством юстиції ФРН затверджений спеціальний «Довідник з питань перевірки проектів законів і постанов», в якому містяться рекомендації із конституційного оформлення правових актів, зокрема й урядових законопроектів. Анологічні довідники періодично видаються у Австрії «Нижньоавстрийські законодавчі директиви» та видавані Віденським відомством Федерального канцлера «Законодавчі директиви».

Обов’язковим є також розгляд законопроекту урядовою комісією із законопроектної діяльності. Законопроекти можуть також спрямовуватися для проведення експертизи або підготовки зауважень і пропозицій у відповідні наукові та інші установи. Може здатися, що така процедура уповільнює процес проходження законопроекту, але саме на цій стадії виявляється найбільше технічних і навіть змістовних помилок у тексті.

На прикладі Німеччини можна визначити, що проект законодавчого акту, що виноситься на засідання кабінету будь-яким міністерством, попередньо повторно перевіряється так званим дзеркальним відділом (його сфера діяльності є дзеркальним відображенням сфери діяльності одного або декількох міністерств) Відомства Федерального канцлера. Цей відділ приділяє увагу безлічі важливих аспектів. Разом із загальними вимогами відносно необхідності, ефективності та виправданості внесення законопроекту, зокрема увага приділяється інформації про те, чи всі міністри, що брали участь в його розробці, прийшли до загальної думки (якщо законопроект готувався декількома федеральними міністрами). Крім того, докладно аналізуються очікувані прогнози схвалення законопроекту парламентом. Подальші питання перевірки стосуються відомостей відносно витрат федерації, земель і громад. Така попередня перевірка має на меті усунути усі нерозв’язані питання, які могли б завадити швидкому обговоренню на засіданні уряду [17].

У Бельгії процес підготовки урядових законопроектів включає узгодження його змісту між міністерствами через Робочу групу з координації політики, аналіз регуляторного впливу, фінансовий аналіз, консультації із потенційно зацікавленими суб’єктами, розгляд на засіданні уряду, оцінку відповідності оформлення законопроекту правилам юридичної техніки, внутрішньої узгодженості та відповідності положенням чинних законів, яка

проводиться юридичним департаментом Державної ради. До законопроекту ще на етапі його подання до уряду додається огляд історії питання, виклад змісту проекту, висновки міністерств та суб'єктів, з якими проводились публічні консультації щодо законопроекту, висновок Інспекції з питань фінансів (органу внутрішнього фінансового контролю), звіти про результати обговорення проекту у робочих групах тощо. Всі ці документи подаються як до апарату уряду, так і до законодавчого органу.

Певні особливості має стадія підготовки законопроекту урядом у Австрійській Республіці. Винесенню компетентним федеральним міністром проекту закону на розгляд Федерального уряду передує отримання обов'язкового висновку Федерального міністерства юстиції на відповідність законопроекту діючому праву і дотримання вимог по оформленню проектів законів, а також проведення експертизи, на яку запрошуються усі зацікавлені сторони (це можуть бути представники інших федеральних органів виконавчої влади, земель, а також громадських об'єднань). Проте така експертиза не є обов'язковою для компетентного федерального міністерства, яке може проігнорувати її проведення [10, с. 30].

Наступним кроком є представлення законопроекту на засіданні уряду, який має колегіально прийняти рішення більшістю голосів з приводу здійснення права законодавчої ініціативи. Позитивне рішення про внесення законопроекту до парламенту оформляється розпорядженням уряду, яким також призначається офіційний представник уряду у парламенті з даного законопроекту.

На цій стадії законодавчого процесу кожна країна теж має власні особливості. Так, в Італії урядовий законопроект вноситься в палати дозволяючим декретом Президента республіки з контрасигнацією голови Ради Міністрів або компетентного міністра, отримуючи таким чином офіційну підтримку глави держави. Специфіка реалізації Федеральним урядом ФРН свого права законодавчої ініціативи пов'язана з формою державного устрою країни і полягає в тому, що, згідно ч. 2 ст. 76 Основного закону, він може вносити свої законопроекти у Бундестаг тільки через орган представництва федеральних земель - Бундесрат. Бундесрат повинен впродовж шести тижнів визначити свою позицію стосовно поданих законопроектів. У разі, якщо Федеральний уряд визначив статус проекту як особливо термінового, Бундесрат повинен висловитися з приводу нього впродовж трьох тижнів. Якщо висновок Бундесрату після закінчення цього терміну не наданий, Федеральний уряд може передати законопроект у Бундестаг. Подібні законодавчі процедури, на думку російського дослідника Д. Н. Кордіка, дозволяють дуже ефективно досягати балансу інтересів Бундесрата, через який «землі беруть участь в законодавчій і адміністративній діяльності федерації»(ст. 50 Основного закону ФРН), Федерального уряду і Бундестагу, що є органом загальнонаціонального представництва [10, с. 31].

Таким чином, Федеральний уряд має можливість або врахувати зустрічні пропозиції Бундесрату, або ж відразу внести поправки до законопроекту. Думка Федерального уряду, яку він може висловити з приводу можливих заперечень Бундесрату, називається зустрічною пропозицією і може бути додана до законопроекту, як і пропозиції Бундесрату. Отже, Бундестагу в результаті надається не лише проект закону Федерального уряду з обґрунтуванням мети його прийняття, але і позиція Бундесрату, а також, за наявності, зустрічна пропозиція Федерального уряду до висловленої ним думки. Отже, на момент початку законодавчої процедури Бундестагу надається проект закону, щодо якого були висловлені компетентні висновки провідних державних органів. Подібна позиція німецького законодавця, з одного боку, можливо, і затягує процес законотворчості у часі, але, з іншого боку, дозволяє вносити до парламенту вже детально підготовлений, обговорений, ретельно зважений і опрацьований проект закону. Це у свою чергу сприятливо позначається на якості законопроекту і тим самим прискорює його проходження у законодавчому органі. Дана думка повністю підтверджується практикою прийняття законопроектів – ініціативи Федерального уряду є найбільш успішними і складають 70% від числа усіх законів, прийнятих Бундестагом, а якщо звернути увагу на відсоток урядових законопроектів, прийнятих Бундестагом до загального числа урядових законодавчих ініціатив, то він вражаючий - 89% [19].

Власними державно-управлінськими традиціями відрізняється процедура розробки законопроектів урядом у Великій Британії. Як і в інших країнах ЄС, усі найбільш важливі законопроекти розробляються в міністерствах. Основну участь в цій роботі беруть професійні державні службовці міністерств. В цей період проводяться широкі консультації як між різними міністерствами (особливо з міністерством фінансів), так між міністерствами та різними громадськими організаціями, підприємницькими асоціаціями, професійними спілками. Усі ці консультації носять конфідентційний характер. Якщо ж уряд хоче провести ширше обговорення, він може опублікувати консультативний документ - «зелену книгу» або «білу книгу», в яких викладається загальний сенс пропозицій уряду. Міністерство-спонсор представляє законопроект урядовому комітету, який займається довгостроковим плануванням законодавчої програми. В уряді є також спеціальний комітет із законодавства, обов'язком якого є здійснення контролю за тим, щоб що усі урядові законопроекти пройшли через парламент до кінця сесії. Іншою особливістю є те, що законодавча ініціатива у Великобританії належить тільки членам парламенту. Міністр, коли вносить законопроект, формально робить це не у якості члена уряду, а як член парламенту. Урядовий законопроект вноситься

тим міністром, який відповідає за його розробку і проходження в палаті. Майже увесь час роботи палати (90%) зайнято розглядом законопроектів, що вносяться урядом. Для обговорення законопроектів рядових членів відводиться лише 12 днів за парламентську сесію.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підводячи підсумки слід зазначити наступне. По-перше, як засвідчив проблемно-функціональний аналіз уряд є основним суб'єктом законодавчої ініціативи в країнах ЄС і саме його законопроекти найчастіше стають законами. У більшості країн за урядом закріплене виключне право вносити окремі категорії законопроектів до парламенту. Також з метою запобігання виникненню практики зловживання членами парламенту правом законодавчої ініціативи, у багатьох країнах ЄС до конституцій або регламентів включені положення, які запобігають надмірній законотворчій активності депутатів. По-друге, практика засвідчує, що уряд має більше можливостей для підготовки біль якісних законопроектів, на відміну від інших суб'єктів законодавчої ініціативи завдяки власному статусу, володінню відповідними ресурсами тощо. По-третє, з метою покращення законопроектної діяльності уряду значна увага має приділятися процесу планування та прогнозування, у зв'язку із чим ефективним є застосування методології «оцінювання результатів регулювання» (Ocena skutków regulacji - OSR), яка полягає на аналізі економічних та соціальних наслідків пропонованих до прийняття або вже діючих правових актів. Зосередження законодавчих планів різних підрозділів уряду в єдиному документі дозволяє визначити основні сфери взаємодії між ними щодо конкретних законопроектів. Дякуючи цьому замість декількох окремих законопроектів може бути вироблений єдиний спільний. Відповідне планування законодавчої діяльності уряду, що спирається на постлегіслаційних дослідженнях і аналізі проблем правового регулювання є ефективним інструментом, що обмежує інфляцію права, його відомчість, а також стримує надходження великої кількості неякісних законопроектів.

Перспективою подальших досліджень може бути проблема впливу уряду на процес прийняття законів парламентом в європейських країнах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты / А.И. Абрамова // Журнал российского права. - 2006. - № 3.- С. 12-21.
2. Адарчева Л.С. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы / Л.С. Адарчева // Журнал российского права. - 2000. - № 3. - С. 42-47.
3. Антощук Л. Д. Законотворчість. Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л.Д.Антощук - К. : Заповіт, 2007. - 98с.
4. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В.Баглай, В.А.Туманов. - М.: БЕК, 1998. - 506с.
5. Безруков А.В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей / А.В.Безруков // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 10. - С. 15-19.
6. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. В.Богачова - К., 2006. - 24с.
7. Веснин, Р. М. Особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. полит. наук: специальность 23.00.02 / Р. М. Веснин - М.,2006. -22 с.
8. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Д.Ковриженко // Часопис парламент. – 2011. - № 1. - С. 2-41.
9. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: Учеб. пособие / В.В. Маклаков. - 7-е изд., перераб. и доп. - М. : Волтерс Клувер, 2010. – 656 с.
10. Кордик Д.Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) / Д.Н. Кордик // Журнал российского права. - 2007. - № 1. - С. 128-134.
11. Краснов Ю. К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования / Ю.К. Краснов. - М.: Изд. Гос. Думы, 2004. - 190 с.
12. Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л. М.Легін. - К., 2009. - 21с.
13. Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт / В.А.Лихобабин // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 7. - С. 21 – 23.
14. Матевосян С.С. Особенности законодательного регулирования бюджетного процесса в зарубежных странах // Юристъ-Правоведъ. – 2008. - № 5. - С. 86-89.
15. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мудра О. М. - К., 2003. - 17с.
16. Рамазанова Э.Т. Некоторые вопросы субъектного состава права законодательной инициативы / Э.Т. Рамазанова // Вестник Дагестанского государственного университета. - 2011. - Вып. 2. - С. 103-106.
17. Регламент Федерального уряду Федеративної Республіки Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschaeftsordnungderBundesregierung/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html
18. Романов Р. М. Российский парламентаризм: история, современность, перспективы. – М.: Изд. Гос. Думы, 2000. - 331 с.
19. Статистичні дані Бундестагу ФРН // Офіційний сайт Бундестагу Федеративної Республіки Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dip.bundestag.de/gesta/15/StatistischerUberblick.pdf
20. Тарасов, А. С. Правительство Российской Федерации как субъект законодательной инициативы: автореф. дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 - Конституционное право. Муниципальное право / А. С. Тарасов ; - М.,2002. -23 с.

21. Тороп, Ю. В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы :Австрия, Бельгия, Германия, Швейцария: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 - Конституционное право. Муниципальное право / Ю. В. Тороп. - Екатеринбург, 2006. -23 с.
22. Цоппоева А.Т. К вопросу о законодательной инициативе Правительства Российской Федерации / А.Т. Цоппоева // Юристъ - Правоведъ. - 2007. - № 6. - С. 77-79.
23. Berek M. Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów / M.Berek // Przeglad legislacyjny. - 2011. - № 1 (75). - S. 11-27.
24. Better Regulation in Europe: Denmark 2010. OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sourceoecd.org/governance/9789264084506
25. Borhetto E., Giuliani M. 'The Pace of the Legislative Process. A Diachronic Analysis of the Italian Legislature (1996–2006): paper prepared for Annual conference of the "Società Italiana di Scienza Politica" (Pavia, 4–6 September 2008). – Milano: University of Milano, 2008. – 31 p.
26. Christian H. Henning A. A Formal Model of Law Production by Government as a Natural Monopoly // Parliaments and Majority Rule in Western Europe. - Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1995. - P. 601-614.
27. Döring H. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe / H.Döring // Legislative Studies Quarterly. – 2001. - Vol. 26. - № 1. - P. 145-165.
28. Hallerberg M., Rainer Strauch R., Hagen J. Fiscal governance in Europe. - New York: Cambridge University Press, 2009. – 235 p.
29. Heller W. Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments / W.Heller // American Journal of Political Science. – 2001. - Vol. 45. - № 4. P. 780-798.
30. How a bill becomes law // Офіційний сайт Палати Представників Нідерландів. – Режим доступу: http://www.houseofrepresentatives.nl/bills
31. Leston-Bandera C. The Role of the Portuguese Parliament: towards a legitimation institution: paper prepared for ECPR Joint Sessions of Workshops "European Parliaments: Rediscovering, Refocusing or Reinventing?" (Mannheim, 26 - 31 March, 1999). – Mannheim: University of Mannheim. - 31 p.
32. Martin L. The Government Agenda in Parliamentary Democracies / L.Martin // American Journal of Political Science. – 2004. - Vol. 48. - № 3. - P. 445-461.
33. Sieberer U. Agenda Setting in the German Bundestag: a Weak Government in a Consensus Democracy: paper presented to the workshop "The Role of Governments in Legislative Agenda Setting" Joint Session of the ECPR (Granada, April 14-19, 2005). – Granada: ECPR, 2005. - 48 p.
34. Southern european parliaments in democracy / edited by C.Leston-Bandera. - New York: Library of legislative studies, 2005. - 197 p.
35. Stachurska M. Procedury budżetowe w wybranych krajach / Monika Stachurska // Analizy Biura Analiz Sejmowych. – 2010. - № 18 (43). – 11 s.
36. Szpringer W., Rogowski W. Recenzja książki: Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy / Włodzimierz Szpringer i Wojciech Rogowski // Gospodarka Narodowa. – 2008. - № 11-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sgh.waw.pl/informacje/gospodarka_narodowa/2008/11,12-08/
37. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa // Dziennik Ustaw. – 2005. - № 169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.infor.pl/dziennik-ustaw,rok,2005,nr,169.html
38. Zalasiński T. Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian / Tomasz Zalasiński // Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?: V Kongres Obywatelski. - Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010. – S. 19-27.
39. Zubek R., Goetz K., Lodge M. Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową. – Warszawa: Sprawne Państwo, 2007. – 44 s.

Рецензенти: *Багмет М. О. – д.і.н., професор;*
Шевчук О. В. – д.політ.н., доц.

Дата надходження статті до редколегії 03.12.2011 р.

УДК 342.351.

Матвєєва Л. О.

СУТНІСТЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Анотація. *У даній статті аналізуються сучасні вітчизняні та зарубіжні наукові підходи до визначення сутності контролю та парламентського контролю у державному управлінні України.*

Ключові слова: *контроль, парламентський контроль, державне управління, орган державного управління, органи виконавчої влади.*

Аннотация. *В статье анализируются современные отечественные и зарубежные научные подходы к определению сущности контроля и парламентского контроля в государственном управлении Украины.*

Ключевые слова*: контроль, парламентский контроль, государственное управление, орган государственного управления, орган исполнительной власти.*

Summary. *This article analyzes the current domestic and foreign scientific approaches to the definition of the notion of control and parliamentary control of public administration of Ukraine.*

Key words: *control, parliamentary control, public administration, governments, executive authorities.*

Постановка проблеми. Конституцією України визначено широке коло функцій Верховної Ради України, які стосуються контролю. Адже саме вони є вирішальними у розбудові демократичної правової держави і запровадженні засад верховенства закону.

Аналіз стану здійснення контрольних повноважень Верховною Радою України свідчить, що на сьогодні діяльність цього владного інституту є недостатньо ефективною. Підтвердженням цьому є результати опитування народних депутатів України 6-го скликання, які зазначили зниження ефективності діяльності інститутів парламентського контролю у порівнянні з п'ятим опитуванням. Зокрема, найнижчою, на їхню думку, є ефективність «Години запитань до Уряду» (32,5%), комітетських (49,2%) та парламентських (53,0%) слухань. Суттєво (майже на 35%) знизилася оцінка парламентаріями ефективності Рахункової палати за два останні опитування [13; с. 32]. Це, у свою чергу, визначає зменшення реальної влади парламенту та можливостей його впливу на хід суспільних процесів у державі. Саме тому важливим аспектом виступає розуміння сутності парламентського контролю, від якого залежить ефективність державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить проведений аналіз, дослідженню сутності і змісту контролю у державному управлінні та парламентського контролю присвячені роботи сучасних українських дослідників. Дослідженням сутності поняття контролю у державному управлінні займалися О. Ф. Андрійко, В. Д. Бакуменко, Н. Р. Нижник, В. П. Писаренко, О. П. Полінець, О. І. Сушинський, В. С. Шестак, серед зарубіжних науковців: В. Г. Афанасьєв, О. Б. Зеленцов, С. С. Студеникін, М. С. Студеникіна, Ю. А. Тихомиров, В. Є. Чіркін, К В. Шоріна та інші.

Правовий аспект контрольних повноважень Верховної Ради України вивчали вітчизняні науковці і практики у сфері права: Ю. Г. Барабаш, А. З. Георгіца, В. С. Журавський, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, М. І. Козюбра, О. О. Майданник, М. П. Орзіх, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші.

Різні аспекти парламентського контролю у зарубіжних країнах досліджували: Р. Ален, М. Альберт, Г. Бребан, Б. Гурне, Н. М. Касаткіна, О. В. Коврякова, К. С. Лапатухіна, М. Х. Мексон, Г. Райт, І. А. Ракитська, А. Сільвестрак, Я. Хагвал, М. Хедоурі та інші.

Проте, в галузі державного управління недостатньо досліджувалося питання щодо розкриття змісту парламентського контролю виходячи із сутності контролю, як однієї з головних функцій державного управління.

Метою статті є розкриття сутності поняття парламентського контролю шляхом вивчення та аналізу різноманітних наукових підходів.

Виклад основного матеріалу. Сучасні зміни, пов'язані з реформуванням діяльності органів державного управління, неможливі без належної організації і здійснення контролю різними гілками державної влади: законодавчої, виконавчої, судової.

У науці існує безліч підходів до розуміння сутності контролю у різних аспектах проблем

публічно-владної діяльності та напрямів наукових досліджень, більшість яких здійснювалися юристами, політологами, соціологами, економістами. Неоднозначною з даного питання є позиція науковців і практиків у сфері державного управління.

Етимологічно слово «контроль» походить від французького іменника «contrôle». У тлумачному словнику французької мови Petit Robert походження цього слова подається у декількох варіантах. У першому як словосполучення «contre-rôle», що виступає в розумінні «registre tenu en double», тобто вторинний запис з метою перевірки першого, в іншому – як складне слово, утворене з двох слів «de contre-» та «et role», що означає бути проти опису, за і проти списку справ. У сучасній мові «contrôle» використовується у значенні контроль, перевірка, критика.

Вживання даного терміна в українській мові зводиться до розуміння контролю у переважно трьох значеннях: 1) перевірка відповідності контрольованого об’єкта встановленим вимогам; 2) перевірка відповідності параметрів об’єкта, процесу встановленим нормам; 3) перевірка, облік діяльності кого – або чого-небудь, нагляду за кимсь чи чимось» [2, с.569].

Контроль, як соціальне явище, має широке поле застосування і поширюється у всі сфери діяльності людини. Особливе місце контроль посідає в управлінській діяльності, зокрема у державному управлінні.

Нами здійснено аналіз та узагальнено, що зміст контролю розглядається у п’яти аспектах: як діяльність або вид діяльності учасників управлінського процесу (В. Г. Афанасьєв, Н. Р.Нижник, В. П. Писаренко, К. С. Лапатухіна, О. П. Полінець, С. В. Ківалов, Л. Р. Біла); як функцію управління (О. Ф. Андрійко, В. Д. Бакуменко); як метод управління (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй); як процес управління (М. Х. Мексон, М. Альберт і М. Хедоурі, О. І. Ющик, К. В. Шоріна); як система (Ю. О. Тихомиров).

Ряд науковців розглядають контроль як багатопланове поняття. Зокрема, М.С.Студеникіна зауважує, що, коли йдеться про контроль, не пов’язаний з окремим рішенням, він розглядається як вид діяльності і виступає при цьому як функція управління, коли ж контроль розглядають, пов’язуючи з рішенням, його найчастіше називають стадією управлінського циклу [6, с.16].

Досліджуючи контроль як функцію управління, Є. А. Кочерін розглядає його як системне багатопланове явище у трьох основних аспектах: 1) контроль як системна і конструктивна діяльність керівників, органів управління, одна з основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв’язку; 3) контроль як невід’ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безупинно бере участь у цьому процесі від його початку до його завершення [6, с.16].

Про тривимірність контролю зазначав О.І. Сушинський, аналізуючи сутність контролю у сфері публічної влади. Ним встановлено: по-перше, контроль - це вольові діяння відповідних суб’єктів щодо запровадження, збереження, зміни або (та) спрямування певного стану суспільних відносин; по-друге, контроль – це функція, яка надає відповідної питомої ваги громаді в реалізації нею своїх повноважень і мультиплікації повноважень її складових; по-третє, контроль - це управління управлінням щодо спрямування суспільних процесів через специфічний вплив на всі види державновладної та самоврядної діяльності [11, с. 38].

Здійснивши аналіз окресленого кола наукових джерел та підходів, ми вважаємо, що контроль має розумітися як система заходів, що включає спостереження, перевірку й аналіз органами державної влади виконання управлінських рішень суб’єктами управління від початку їх впровадження до завершення, порівняння наявних і прогнозованих результатів, виявлення та коригування недоліків і порушень, допущених у ході виконання цих рішень, розроблення заходів щодо їх усунення з метою підвищення ефективності діяльності об’єкта управління (авт.).

Для визначення сутності контролю у діяльності парламенту нами здійснено аналіз наукових досліджень з теорії світового і вітчизняного парламентаризму. Контрольним повноваженням парламентів приділялась особлива увага у класичних теоріях парламентаризму. Так, англійський ідеолог Джон Стюарт Мілль зазначав, що природа представницького правління означає, що «весь народ або значна його частина користується через періодично обраних ними депутатів вищою контролюючою владою», при цьому зазначає, що «представницькі зібрання повинні забезпечувати за собою верховний контроль над усіма справами, у будь-якому випадку над усіма діями урядової влади».

У світовій конституційній та державно-управлінській практиці було сприйнято ідею Дж. Мілля, тому на сьогодні контрольні повноваження мають практично всі зарубіжні парламенти. Зокрема, найбільше ці повноваження регламентуються у конституціях Швейцарії 1874 р. (ст. 85), Португалії (ст. 165), Болгарії (ст. 62), Македонії (ст. 68), Швеції 1974 р., яка має окремий розділ «Контрольна влада» [3, с.328].

Велика увага питанню парламентського контролю приділена вітчизняними та зарубіжними науковцями з точки зору правової науки. Так, проблемі реалізації контрольної функції парламенту приділив значну увагу В. С. Журавський, який визначає парламентський контроль в Україні як «передбачена Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, вибраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, значення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб

публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування» [4, с.247].

Набули поширення й погляди щодо парламентського контролю як виду державного контролю. Зокрема, у роботі В.С. Шестак зазначено, що «парламентський контроль є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено статусом Верховної Ради України (представницький орган всього народу України, єдиний орган законодавчої влади) в системі органів Української держави» [12, с. 90].

З позицій теорії і практики державного управління розглядає сутність парламентського контролю В. Д. Бакуменко, який вбачає у ньому «одне із фундаментальних прав вищого представницького органу, засіб організації проведення державного контролю, головними методами і формами якого є постановка питання про довіру уряду, парламентське розслідування, яке може спричинити застосування процедури імпічменту глави держави, створення соціального контрольного органу парламенту (рахункової палати, рахункового суду), діяльність яких має не політичний, а конкретно-управлінський характер» [5, с.510].

Майданник О. О. вважає парламентський контроль провідним видом контролю в системі державного контролю в Україні, який виступає як «одна із основних функцій Верховної Ради України, що охоплює всі напрями і види її контрольної діяльності, реалізується у визначених Конституцією та законами України межах і проявляється у здійсненні парламентом юридично значимих діянь, спрямованих на визначення ступеню відповідності діяльності та правових актів підконтрольних суб'єктів законам України, шляхом виявлення, отримання, аналізу, узагальнення отриманих даних, інформації з питань контролю, її оцінки на основі співставлення із приписами закону, та, при виявленні порушень, – застосуванні встановлених у законодавстві санкцій та інших заходів впливу щодо усунення виявлених порушень та запобігання їх у майбутньому» [9, с. 67].

Системного змісту парламентському контролю надала К. С. Лапатухіна [8, с. 14], яка тлумачить його як «систему норм, які регулюють порядок проведення нагляду та перевірки, що здійснюється власне парламентом, палатами парламенту, комітетами та комісіями парламентів або його палат, спеціалізованими органами, створеними парламентами, депутатами та уповноваженими посадовими особами визначеного законодавством об'єкта контролю, обумовленого формою правління держави».

Аналізуючи парламентський контроль у США, Німеччині і Франції, О. В. Коврякова, доходить висновку, що парламентський контроль – це «система норм, які регулюють встановлений порядок спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю й опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу, і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо)» [7, с.12]. Розглядають парламентський контроль як контроль за діяльністю органів виконавчої влади і ряд вітчизняних науковців, зокрема: І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, М. П. Орзіх, Р. М. Павленко, В. П. Писаренко, В. М. Шаповал. Із запропонованих варіантів визначень досить чітко простежується ідея радянської теорії державного управління – розгляду контролю вищого представ-ницького органу як одного із різновидів державного контролю.

Парламентський контроль у складі громадського контролю розглядають В.В. Речицький та О.Б. Зеленцов [1, с.17].

Поряд з цими у сучасній науковій думці існують погляди на парламентський контроль як комплексний державно-громадський контроль. Так, у дослідженні Ю.Г. Барабаша парламентський контроль визначено як «важливу функцію Верховної Ради України, яка здійснюється парламентом як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інститутами – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою, - направлена на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності і доцільності» [1, с. 48]. Поділяє вищезазначений погляд Самойлюк О. Г., яка парламентський контроль в Україні пропонує розглядати більш широко, ніж через призму контролю за діяльністю виконавчої влади, і вважає парламентський контроль вищою формою контрольної діяльності в державі, що поєднує державний і громадський контроль [10, с.306].

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного аналізу наукових досліджень встановлено багатовекторність підходів до розуміння сутності поняття контролю та парламентського контролю у сфері державного управління. Зокрема нами виявлено, що контроль у державному управлінні позиціонується у п'яти значеннях, як: діяльність учасників управлінського процесу, функція, метод або процес управління, система взаємопов'язаних процесів. Однак, більшість дослідників означують контроль як системне багатопланове явище.

У розумінні сутності парламентського контролю нами виявлено три наукові погляди, які різняться за підходами до належності парламентського контролю: 1) як вид державного контролю; 2) як громадський контроль; 3) як комплексний державно-громадський контроль.

Враховуючи сучасні процеси вітчизняного державотворення, та на підставі здійсненого аналізу наукових досліджень вважаємо найбільш

доцільним визначення сутності парламентського контролю як системи заходів з моніторингу, перевірки й аналізу Верховною Радою України відповідності функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, їх посадових осіб та виконання ними державно-управлінських рішень, вимогам законності, побудованої на пріоритетах народного представництва та громадського контролю (авт.).

Виходячи з вищезазначеного вбачаємо два можливих шляхи розвитку парламентського контролю: перший – зниження значення парламентського контролю у державному управлінні при подальшій самостійності та повній безконтрольності вертикалі виконавчої влади, другий – створення ефективної системи виконання державно-управлінських рішень, побудованої на пріоритеті органів народного представництва, за якої Верховна Рада повинна стати реальним владним державним інститутом, використовуючи дієві інструменти громадського контролю такі як громадська думка та широке висвітлення фактів порушення прав та свобод людини і громадянина у засобах масової інформації.

Перспектива подальших розробок. Напрямами подальших наукових досліджень з досліджуваної у статті проблематики доцільно визначити: аналіз дослідження історичних передумов становлення системи парламентського контролю в Україні; виявлення залежності парламентського контролю від історичного розвитку України; еволюцію складових елементів контрольної функції парламенту; зарубіжний досвід становлення контрольної функції парламентів; аналіз еволюції правової основи для здійснення парламентського контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барабаш Юрій Григорович. — Х., 2004. — 205 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. / А. З. Георгіца. – Чернівці: "Рута", 2000. – 424 с.
4. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.С. Журавський. — Одеса, 2001. – 24 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.]; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кобринський Віталій Юрійович. – К., 2008. – 187 с.
7. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е.В. Коврякова. – М., 2002. – 17 с.
8. Лапатухина Е.С. Контрольные функции органов представительной власти: автореф. дис. … на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право; муниципальное право» / Е.С. Лапатухина. - М, 2009. - 18 с.
9. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: дис... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Майданник Олена Олексіївна. – К., 2008. – 632 с.
10. Самойлюк О.Г. Парламентський контроль як предмет науково-теоретичного дослідження / О.Г.Самойлюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. - №4. – С. 297 – 306.
11. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: [монографія] / О.І. Сушинський. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
12. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): [монографія] / В. Шестак. – Х. : Основа, 2003. – 208 с.
13. Шосте опитування народних депутатів України // Програма сприяння парламенту України - ІІ. – К., 2009. – 37 с.

Рецензент: Пашко Л. А. – д.держ.упр., доц.;
Сорока С. В. – к.політ.н.

Дата надходження статті до редколегії 03.12.2011 р.

УДК 341.176 (4+438)

Сидун С.

ГОЛОВУВАННЯ ПОЛЬЩІ В РАДІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ШАНСИ ТА ВИКЛИКИ

Анотація. *Польща протягом II півріччя 2011 року головувала в Раді Європейського Союзу. Підготовку до виконання даної функції Варшава розпочала на кілька років раніше. Польща – це четверта країна з десяти, що приєднались до ЄС в 2004 році, і головувала в Раді ЄС. Важливим для Польщі була реклама країни і покращення іміджу в ЄС. Це перше головування для країни, яке, на жаль, проходило в несприятливий час – внутрішня криза в ЄС (важка фінансова ситуація в Греції та ряді інших країн ЄС, спроби ревізії Шенгенського договору тощо) та нестабільна ситуація в країнах Близького Сходу та північної Африки, більшість яких входять до проекту Європейської Політики Сусідства. У статті аналізуються шанси та виклики, які стояли перед Польщею під час її головування в Раді ЄС.*

Ключові слова: *Рада Європейського Союзу, президенція в ЄС*

Аннотация. *Польша на протяжении II полугодия 2011 года председательствовала в Совете Европейского Союза. Подготовления к выполнению данной функции Варшава начала несколько лет раньше. Польша – это четвёртая страна из десяти, которые присоеденились к ЕС в 2004 году, и председательствовала в Совете ЕС. Важной для Польши была реклама страны и повышение имиджа в ЕС. Это первое президенство в истории Польши, которое, к сожалению, началось в не совсем благоприятное время – внутренний кризис в ЕС (тяжёлая финансовая ситуация в Греции и ряде других стран ЕС, попытки ревизии Шенгенского договора и др.) и нестабильная ситуация в странах Ближнего Востока и Северной Африки, которые являются и партнёрами по проекту Европейской Политики Соседства. В статье анализируются шансы и риски во время президенства Польши в Совете ЕС.*

Ключевые слова: *Совет Европейского Союза, президенция в ЕС*

Summary. *Poland chaired the Council of the European Union during the second half of 2011. Warsaw began several years earlier to preparation for the implementation of this function. Poland was the fourth country of ten, which joined with the EU in 2004, and chaired to the Council of the EU. The important point for Poland was an advertisement for the country and improving the image of the EU. This is the first presidency in the history of Poland, however not quite good time started, because that time was internal crisis in the EU (serious financial situation in Greece and some other EU countries, attempts to revise the Schengen Agreement, etc.) and the unstable situation in the Middle East and North Africa, which are also partners in the project of the European Neighborhood Policy. In this article is analyzing the opportunities and risks during the presidency of Poland in the EU Council.*

Key words: *Council of European Union, Presidency in EU*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. У статті аналізуються шанси та виклики, які стоять перед Польщею під час головування в Раді ЄС. Проведене порівняння між пріоритетами головування Угорщини, Словаччини, Чехії та Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Головування Польщі в Раді ЄС широко висвітлюється в усіх медіа, тривають численні дискусії щодо можливостей Варшави і їх використанні.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Проведене порівняння між пріоритетами головування Угорщини, Словаччини, Чехії та Польщі.

Формулювання цілей статті. Насправді обрана автором проблема вимагає всебічного і глибокого наукового аналізу. Необхідно з'ясувати, які можливості може отримати країна під час головування в Раді ЄС та виконанням програми головування.

Виклад основного матеріалу. 1 липня 2011 року Польща вперше вступила в права головування в Раді Європейського Союзу. Польща є

четвертою з-поміж країн, з так званого колишнього соцтабору у Центральній Європі, що головувала в Раді ЄС (після Словенії, Чехії та Угорщини).

На початку статті потрібно визначити, що значить головування в Раді ЄС та що дає країні виконання таких зобов'язань, що є обов'язковим атрибутом членства в ЄС, і передбачає ряд завдань, що випливають з договорів про ЄС.

Головування в Раді було впроваджене Договором про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі, згідно з яким дану функцію виконували члени Ради в алфавітному порядку протягом трьох місяців [1; 13]. Римські договори продовжили головування до шести місяців. В 1965 р. було підписано Договір про злиття виконавчих органів Європейського Співтовариства вугілля і сталі, Євратому та Європейської Економічної Спільноти (набув чинності в 1967 р.), у результаті якого була створена єдина структура інститутів, що забезпечують розвиток європейської інтеграції. Основними інститутами стали Європейська Комісія, Рада Європейських Співтовариств, Європейський Парламент та Суд Європейських Співтовариств. Згідно даного договору, головування тривало 6 місяців і згідно такого порядку: Бельгія, Німеччина, Франція, Італія, Люксембург і Голландія [1;14]. Головування на той час було більш процедурою «технічною», оскільки відповідало за організацію засідань в Раді та надавало країнам-членам відчуття рівності, незалежно від їх політичного та економічного розвитку.

У липні 1987 року набув чинності Єдиний європейський акт, підписаний у 1986 року. Цей документ визначив подальші цілі Європейської інтеграції, вніс зміни до договорів про утворення Європейських Співтовариств, а також поширив інтеграційний процес на сферу зовнішньої політики. Доповнилися і функції головування в організації засідань, провадженні закордонної політики. На той час Спільноти прийняли кілька нових членів. Кожна країна головувала або в І половині року, або в другій, завдання президенції відрізнялись в залежності від календаря (наприклад, в І півріччі встановлювались ціни на сільськогосподарські продукти, а в ІІ – закривався бюджет). Тому графік головування визначався так, щоб країна не попадала на один і той же період, а також наскільки була готова виконувати покладені на неї функції (наприклад, Португалія пропустила свій перший раз головування, оскільки не була впевнена в своїх можливостях) [1;18-19].

Маастрихський договір (Договір про Європейський Союз) та Амстердамський договір розширили повноваження та відповідальність Ради. Наприклад, президенція взяла відповідальність щодо рішень стосовно зовнішньої політики ЄС, проведення переговорів з третіми країнами. Графік головування встановлювався в залежності від розміру та досвіду країни в головуванні. З розвитком процесу інтеграції зростала роль головування [1;21-22].

В главі 16 Лісабонського договору записано, що Рада ЄС виконує, разом з Європейським Парламентом, законодавчу та бюджетну функції, а також визначає і координує політику ЄС згідно з умовами, передбаченими в трактатах. У склад Ради ЄС входить один представник рівня міністерства з кожної країни, який представляє свою країну та має право голосу.

Важливим елементом є так звана трійка, в склад якої входить країна, що головує в даний час, країна, що закінчила головування та має його розпочати. Така форма постала як форма співпраці та координації урядів країн, що головували в Раді. В результаті, було прийнято модель трійки, що головує протягом півроку. В її склад входять малі і великі країни, а також нові та старі члени, з різним рівнем політичного та економічного розвитку. У випадку Польщі трійка виглядає так: Польща, Данія та Кіпр. Данія стала членом ЄС в 1973 році (разом з Великобританією та Ірландією), і це буде її десяте головування. Кіпр та Польща приндналось у 2004 році. Данія є однією з розвинутих країн не тільки Європи, а й світу. Польща є найбільшою країною в даній трійці, але з найменшим ВВП на душу населення і найвищим безробіттям. Кіпр є найменшою країною в даній трійці як по території, так і по численності населення, проте з найменшим рівнем безробіття та вищим, ніж у Польщі, ВВП (див. таб.1).

Можна порівняти і трійку під час головування Угорщини, що виконувала свої обов'язки разом з Іспанією (стала членом ЄС у 1986 році і головувала чотири рази) та Бельгією - країною-засновником ЄС, що має досвід президентства в Раді ЄС аж одинадцять разів. Угорщина невелика країна в даній трійці, з найнижчим ВВП на душу населення. Бельгія має населення приблизно однакове з Угорщиною, але є однією з розвинутих країн світу. Іспанія – найбільша країна по кількості населення, а також показника ВВП, проте має один з найвищих рівнів безробіття.

Таблиця 1

Порівняння показників (станом на 2009 рік)

Країна	**Населення, млн.**	**ВВП, млд. дол. США**	**ВВП на душу населення, тис.дол. США**	**Рівень безробіття, %**
Польща	38,1	430,076	12,260	8,2
Данія	5,5	309,596	59,060	6,0
Кіпр	0,8	25,039	30,480	5,2
Угорщина	10,02	128,95	12,980	10,0
Іспанія	45,96	1460,0	32,120	18,0
Бельгія	10,7	471,161	45,270	7,9

Джерело: опрацювання власне на підставі статистичних даних Світового Банку, http://www.worldbank.org/

Кожна країна протягом шести місяців головує в усіх структурних підрозділах Ради ЄС, окрім Ради зовнішньої політики. Трійка країн перед головуванням в Раді ЄС підготовлюють та презентують свій план дій, що також узгоджується з Європейською Комісією та головою Європейської Ради. Країна, що головує, встановлює план та порядок засідань Ради на визначене півріччя. План затверджується за тиждень до початку головування.

Польща розуміла, що головування матиме велике значення для її іміджу не тільки в Європі, а й на світовій арені, а також це дасть додаткові можливості реалізувати стратегічні інтереси польської політики в ЄС. Тому підготовка до такої значимої події розпочалися задовго до 1 липня 2011р. Спочатку Польща вивчала досвід країн-засновників Євросоюзу (ФРН, Бельгії, Італії, Франції, Нідерландів, Люксембургу), що мали за плечима більше десяти президенств в Раді ЄС; країн, що приєдналися до 1995 року та головували 3-5 разів (наприклад, Греції, Іспанії, Великої Британії), та тих, що головували вперше (Словенії, Чехії, Угорщини). Проводились консультації як на рівнях міністерств (Міністерство Закордонних Справ, Комітет Європейської Інтеграції та ін.), так і на інших виконавчих органів. Можна сказати, що президентство в Раді ЄС не було вдалим для всіх, що залежало також і від економічного та політичного потенціалу країни. Польща вирішила врахувати і вдалі, і не вдалі головування.

Кожні шість місяців чергова держава-член Європейського Союзу головує чи керує роботами Ради Євросоюзу. В цей час, країна, яка обіймає головування, стає господарем більшості подій в ЄС і відіграє ключову роль в усіх сферах його діяльності. Підготовка і реалізація головування в Раді ЄС пов’язані з необхідністю координації кількох сотень зустрічей, як формальних (присвячених обговоренню поточних питань), так і неформальних (з метою обміну поглядами у довгострокових ініціативах), що проходять у Брюсселі, Люксембурзі чи в країні, яка головує, а також зустрічей на найвищому рівні. Однією з головних ролей головування є врегулювання конфліктів та суперечок поміж державами-членами, коли розглядаються певні питання. Іншим завданням країни, яка головує, є представлення Ради ЄС у контактах з іншими установами Євросоюзу, зокрема, Європейської Комісії і Європейського Парламенту. Це завдання вимагає, насамперед, майстерності у процедурних і тематичних питаннях як в політичному, так і в управлінському аспекті. Впродовж півріччя така країна керує роботами Ради ЄС і формує її взаємини з інституційними партнерами, веде робочі зустрічі, а також регулярно інформує Європейський парламент про проведену роботу.

Можна спробувати порівняти головування всіх країн колишнього соцтабору, що приєднались до ЄС в 2004 році. Словенія була першою з цих країн, що головувала в Раді ЄС у І півріччі 2008 року. Дана країна є однією з найменших серед членів ЄС та Європи. Під час головування вона розраховувала на підтримку Франції, що входила з нею в трійку. В ЄС не очікувались серйозні дії від Словенії, головування якої було більш технічним. Одним з завдань плану дій головування було мирне вирішення конфлікту Сербія-Косово, яке до цих пір є невирішеним до кінця.

Пріоритети президенції Словенії [14]:

підтримка процесу ратифікації Лісабонського договору, який набував чинності у 2009 році;

реалізація Лісабонської Стратегії, ціллю якої був розвиток економік членів ЄС, особливо в сфері технологій;

протистояння кліматичним змінам та визначення політики ЄС в енергетичній галузі;

промоція інтеграції ЄС з країнами західних Балкан та міжкультурний діалог.

Наступною за Словенією була Чехія, що приступила до головування у І півріччі 2009 року. Прага виставила три важливі пріоритети: енергетична політика та стабільні доставки газу з Росії в країни ЄС, конкурентна економіка ЄС та Східне Партнерство [11]. На час головування Чехії якраз припала газова криза між Росією, Україною та ЄС, але конфлікт між всіма сторонами вдалося врегулювати. Слід зазначити, що чехи були на стороні Росії в даній ситуації. Також Чехія визначила серед своїх цілей закінчення переговорів в справі приєднання Хорватії до ЄС.

У травні 2009 року в Празі був представлений проект Східного Партнерства для шести країн бувшого Радянського Союзу, а саме: Білорусі, Молдови, України, Вірменії, Грузії та Азербайджану. Головування Чехії не було вдалим через політичну кризу в країні, що сталася якраз в березні 2009 року, коли уряд Тополянка пішов у відставку.

Через два роки, у І півріччі 2011р., до головування приступила Угорщина, що запропонувала наступні пріоритети [20]:

зріст та створення робочих місць, зосередження уваги на запровадженні в життя постанов стратегії «Європа 2020»; основний акцент ставився на політиці родини та сім’ї, їх ролі у вирішенні демографічних проблем, інтеграції національної меншості, зокрема, циган в європейське суспільство; боротьбі з бідністю серед дітей;

сильніша Європа – це прагнення до зміцнення співпраці в сфері споживчої та енергетичної політики, політики водних ресурсів; прийнятті стратегії для регіону Дунай;

ЄС приязний для своїх громадян – це втілення в життя постанов Стокгольмської Програми, розширення Шенгенської зони на Болгарію та Румунію;

Розширення і політика сусідства – пріоритетом тут є завершення переговорів щодо майбутнього приєднання Хорватії до ЄС; організація та проведення другого саміту Східного Партнерства в травні 2011р.

Головування Угорщини завершується, відповідно можна судити по реалізації програми прези-

дентства. Цигани є однією з найбільш численних національних меншин в ЄС – 12 млн. осіб, що заселяють переважно Угорщину, Болгарію та Румунію. На жаль, неможливо було прийняти спільний план дій щодо інтеграції циган в європейське суспільство для ЄС, вибрано стратегію для кожної країни окремо. Серед напрямків такої інтеграції визначено, наприклад, що до 2020 року кожна циганська дитина має здобути хоча б середню освіту, допомога для циганських родин у пошуках роботи, медичному страхуванні та постійному житлі [19]. Також було закінчено переговори щодо вступу Хорватії в ЄС, договір про приєднання має бути підписаний уже за польського головування. Була підписана Стратегія щодо розвитку Дунайського регіону, в склад якого входять як члени ЄС, так і треті країни, основний акцент ставиться на розвиток туризму, екологію, зріст добробуту мешканців регіону та інвестиції. Можна підсумувати, що головування Угорщини в Раді ЄС було більш-менш вдалим та більшість питань була розглянута.

Частина питань, що не вирішились з певних причин під час головування Угорщини, були перенесені на наступне головування, як наприклад, саміт Східного Партнерства, продовження переговорів про бюджет ЄС.

Польща запропонувала три головні пріоритети:

європейська інтеграція як джерело зростання;

безпечний ЄС;

Європа, що користується перевагами відкритості.

Можна спробувати розглянути пріоритети більш детально, щоб зрозуміти відповідальність та зобов'язання, які несе головування для країни та напрямки її політики. Пріоритет «Європейська інтеграція як джерело зросту» полягає на вироблення такої моделі розвитку ЄС, що забезпечить достаток його громадян, а також створить конкурентну перевагу Європи. Пропозиції Польщі [13;6-10]:

– проведення політики поглиблення внутрішнього ринку, що сприятиме його зросту, оскільки однією з проблем функціонування внутрішнього ринку ЄС є відсутність чітких принципів його функціонування, що становить бар'єр як для підприємців, що хочуть розширити свою діяльність, так і для громадян, що не мають доступу до пропозиції цілого ринку ЄС; при цьому акцент буде ставитись на розвиток ринку електронних послуг, в тому числі на зниження цін на послуги роумінгу і спрощення трансакції он-лайн в Європі (згідно досліджень, 60% таких трансакцій є не результативними, причиною чого є переважно юридичні бар'єри);

– підтримка ініціативи Європейської Комісії щодо полегшення доступу до ринків капіталу малого та середнього бізнесу, його доступ до ринків третіх країн (дана категорія бізнесу в ЄС створюють майже 60% ВВП та 70% робочих місць);

– зміцнення спільності дій та синенергетичного ефекту між політиками та ініціативами ЄС щодо використання інтелектуального капіталу Європи; в даному контексті розглядається модернізація університетів і промоція мобільності серед молоді, тісніша співпраця між учбовими закладами та середовищем бізнесу.

Другий пріоритет «Безпечний Євросоюз – харчова промисловість, енергія та безпека» полягає в забезпечені безпеки громадян ЄС, енергетичної безпеки, внутрішньої безпеки та безпеки кордонів, стабілізації публічних фінансів. Польща подає свої пропозиції щодо ефективного виконання даного пріоритету головування:

– підтримка заходів щодо покращення регуляції та контролю фінансових ринків, опрацювання принципів кризового управління;

– зміцнення зовнішньої енергетичної політики ЄС;

– розвиток практичних аспектів Інтегрованого Управління Кордонами та використання найкращих прикладів з управління кордонами;

– продовження роботи над проектом реформи Спільної сільськогосподарської політики ЄС, що має призвести до зміцнення безпеки продуктів харчування, розвиток села та сільського господарства;

– зміцнення військових та цивільних спроможностей ЄС.

Третій пріоритет «Європа, що користується перевагами відкритості» має на меті підтримку закордонної політики та політики безпеки ЄС. Польща прагне в рамках даного пріоритету:

– підтримувати проект Східного Партнерства, а саме: закінчення переговорів щодо підписання умов про асоціацію між Україною та Молдавією, поступи в лібералізації візового режиму між ЄС та країнами-партнерами;

– заохочення Білорусії до зближення з ЄС;

– розвиток співпраці з південними сусідами ЄС, охопленими проектом Європейська Політика Сусідства, зосередження на підтримці процесів демократичної трансформації, створення сучасних державних інституцій, що будуть базуватися на конституційних реформах, поглиблення торговельних стосунків;

– підтримка чергового розширення ЄС та підписання Договору про вступ до ЄС з Хорватією, сприяння продовженню переговорів з Туреччиною та Ірландією, підтримка процесів європейської інтеграції в країнах Західних Балкан;

– встановлення нових рамок співпраці з Росією;

– представлення власного плану торгівельної політики на VIII Конференції Міністрів ВТО в грудні 2011р., в який входять пропозиції для країн найменш розвинених, подальша лібералізація світової торгівлі.

Закладалось, що головування Польщі в Раді ЄС буде їй коштувати майже 110 мільйонів євро. Для порівняння: Угорщині це коштувало 85 млн. євро, Чехії – 110 млн. євро, Словенії – 62 млн. євро [2;42-43]. Значну фінансову та матеріальну допомогу запропонували міжнародні фірми, що діють на польському ринку – 10 млн. євро. Наприклад, французька фірма Пежо «позичить» 117 автомобілів для обслуговування президенції, а наповнювати їх безкоштовно пальним буде польська фірма «Орлен» (на суму 1 млн. злотих). Натомість, напоями під час засідань забезпечить фірма Кока-Кола (всього 100 тис. літрів). Взамін фірми отримають дозвіл вважатися офіційними партнерами головування Польщі в Раді ЄС [21].

В лютому 2011 року Інститутом дослідження суспільної думки в Польщі було проведене опитування серед населення щодо головування Польщі в Раді ЄС [15]. 33% респондентів не знає про цю подію, 44 % – знає про це, але не орієнтується коли це має бути, і тільки 12% назвали конкретну дату. При цьому, 16% респондентів призналося, що нічого не знають про президенцію Польщі в Раді ЄС, 46% - знають замало, і тільки 1% відповіло, що мають глибокі знання щодо головування.

Опитування населення, проведене на початку червня 2011 року, показало, що 71% респондентів вважає, що головування Польщі в Раді ЄС покращить і підніме імідж країни в Євросоюзі, тільки 16% вважає, що все залишиться так, як і було. При цьому вже 64% респондентів чуло і знають про головування Польщі в Раді ЄС. Цікавим є факт, що 48% респондентів вважають, що під час головування Польща повинна зосередитись на справах, важливих в першу чергу для неї, проте 47% висловились, що потрібно враховувати інтереси всього Євросоюзу [16].

В грудні 2011 року було проведене опитування населення щодо того, чи вдалось головування для Польщі. Дослідження суспільної думки проводились Інтерактивним інститутом ринкових досліджень на замовлення відомого і популярного журналу «Newsweek». 51% опитуваних відповіли, що так, вдалась. Натомість, 24% відповіли негативно [17].

Головування Польщі в Раді ЄС на старті оцінювалось по-різному. Керівник управління Інституту Собєскєго Павел Шаламаха [5] критикував велику кількість пріоритетів та цілей польського головування в Раді ЄС, що мало призвести до розпорошення уваги і не досягненні жодного з пунктів. Варто було б вибрати кілька і зосередитись на них. Одним з найважливіших пріоритетів для Польщі повинен був бути енергетичний сектор, оскільки щорічний зріст на енергетичні носії болісно впливає як на гаманці громадян, так і на економіку в цілому.

Професор і політик Тадеуш Івінський [7] на питання видання «Моніторинг Польської Президенції» – чи Польща має шанси записатись в історії головування в Раді ЄС, відповів, що шансів немає, що пояснюється кількома причинами. По-перше, не виконано головної умови, яким є порозуміння головних політичних сил в праві польського головування. По-друге, відсутність чітко окреслених пріоритетів. Варто звернути увагу на те, що головування Польщі припадає на досить несприятливий момент в історії Євросоюзу: фінансова криза, зріст егоїзму народів, низька готовність європейських країн до спільних дій, спроби ревізії Шенгенського договору, криза на Близькому Сході, що відвертає увагу від регіону Східної Європи. Наступною причиною є те, що головування відбувається в так званих трійках, і Польща головує разом з Кіпром та Данією. Перед цим президентство належало до Угорщини, Іспанії та Бельгії. Відповідно, 80-90% зобов'язань успадковуються від попередників. Потрібно не переривати вже заплановану лінію робіт, наприклад, в продовженні переговорів над бюджетом ЄС на 2014-2020. Східне Партнерство чи енергетична політика були і угорськими пріоритетами. Проте, підписання Україною умови про асоціацію з ЄС чи вступ Хорватії до ЄС, можуть бути важливими подіями в історії головування Польщі.

Професор Красноденбскі [12] відзначав, що головною перевагою головування Польщі в Раді ЄС буде реклама країни. Не варто чогось очікувати від головування, оскільки відсутні чіткі пріоритети та існує несприятлива внутрішня ситуація в ЄС.

Починаючи з початку року, польські видання рясніли від публікацій щодо майбутньої президенції Польщі. Висловлювали свої думки політики, журналісти, науковці. Розгорнулась поважна дискусія між членами різних партій, звісно найбільшій критиці піддавалась партія «Платформа Обивательська», головою якої є нинішній прем'єр Польщі Дональд Туск, а членами, між іншим, Міністр Закордонних Справ Радослав Сікорський та Єжи Бузек – голова Європейського Парламенту. Опоненти, зокрема, Ярослав Качинський [4], голова партії «Право та Справедливість», закидав нинішньому прем'єру, що він хоче використати президенцію для пропаганди своєї партії на виборах до парламенту восени 2011 року, що потрібно було провести вибори перед головуванням Польщі в Раді ЄС. Також Качинський скритикував нечітко виражені цілі президенції і те, що основний акцент не поставлений на енергетичній безпеці ЄС і відсутності серед пріоритетів входження Румунії та Болгарії в Шенгенську зону.

Дональд Туск [18;15] в інтерв'ю «Newsweek Polska» спростував подібні напади, виявнивши, що час створення суспільної думки на міжнародних зустрічах чи фотографій з відомими політиками (наприклад, Бараком Обамою – Президентом США), в Польщі закінчився. Польща повинна представляти під час головування в Раді ЄС не свої власні інтереси, а узагальнені від усіх країн Євросоюзу.

Видання «Жечпосполіта» [3] вирізняє факти та міфи навколо головування Польщі в ЄС. Наприклад, не варто покладати великих надій на те, що Польща щось змінить в зовнішній політиці ЄС. Як тільки ввійшов в життя Лісабонський Договір, Рада ЄС отримала свого Президента, що представляє її на офіційних зустрічах та приймає рішення з питань політики даного органу. Також Рада ЄС має своє «міністерство закордонних справ» на чолі з Верховним Представником по закордонним справам Кетрін Аштон. Правда, Польщі залишилась вільна зона для дій – Східне Партнерство і можливість підписання Україною умови про асоціацію з ЄС. Польща не має як такого впливу на фінансову кризу в Греції, бо не є членом Єврозони. Також підписання договору про приєднання Хорватії до ЄС відбудеться в Брюсселі чи столиці Хорватії Загребі, як за звичай відбуваються подібні події, але не у Варшаві. Польща внесе свій вклад в історію головування в ЄС, але варто до цього підходити об'єктивно.

Уповноважений уряду у справах головування Польщі в ЄС Радек Пастерскі [12] в інтерв'ю «Жечіпосполитій» відзначив, що Польща буде займатись 866 справами під час головування. Основний акцент буде покладено на пропозиції щодо господарчого зросту ЄС, між іншим, знижка оплат в роумінгу, створення до 2015 року спільного ринку торгівлі в Інтернеті.

Польща опублікувала на офіційному сайті головування в Раді ЄС цікаві факти в числах. Можна порівняти ці цифри на початку президенції, тобто те, що мало відбутись. Наприклад, під час президенції до Польщі приїде 30 тисяч делегатів з різних країн, відбудеться 350 зустрічей на рівні міністерств та експертів, для 1200 урядовців були проведені спеціальні тренінги, метою яких було навчання їх працювати під час головування, 5 міст Польщі будуть місцем зустрічей делегатів (Сопот, Варшава, Познань, Вроцлав і Краків), буде організовано 400 культурних подій за межами Польщі для реклами головування Польщі [9]. Після підсумків головування Польщі в Раді ЄС, в Польщі відбулось 452 зустрічі, 1940 зустрічей в Брюсселі, 30 засідань на рівні міністерств, більше 30 зустрічей на рівні експертів, 1160 перекладачів і 10 000 перекладених сторінок, 30 мов, які перекладались та інше [6].

Найважливішими досягненнями головування Польщі в Раді ЄС були: [8].

– затверджений бюджет ЄС на 2012 рік (ще перед остаточним терміном);

– відбувся саміт Східного Партнерства, на якому сторони погодили подальші дії, зріс бюджет на проекти до 2 млрд. дол. США, розпочались переговори щодо угоди про асоціацію з Грузією та Молдавією, має відкритись Академія державного управління Східного Партнерства в Варшаві;

– розпочались переговори про торгівлю та створення зони вільної торгівлі з Грузією та Молдавією, Вірменія підписала угоду щодо полегшення візового режиму з ЄС;

– прийняття декларації щодо заснування Європейського Фонду для розвитку демократії;

– прийняття мандату для переговорів щодо угоди між ЄС та Туркменістаном і Азербайджаном щодо створення Транскаспійської Системи Газопроводів, що дозволить ЄС диверсифікувати джерела поставок газу;

– підписання договору про приєднання Хорватії до ЄС, дата вступу призначена на 1 липня 2013 року;

– досягнутий компроміс в справі програми дистрибуції продуктів харчування для найбідніших, який до того кілька разів блокувався, а тепер продовжився ще на два роки, слід додати, що з нього користується 18 млн. осіб, з них – 4 млн. осіб в Польщі;

– прийняття шести законодавчих актів щодо зміцнення координації економічної політики в ЄС тощо.

Поки що тривають дискусії щодо питання – вдалось Польщі головування чи не вдалось. Результати будуть видні дещо пізніше. Але з впевненістю можна сказати, що країна використала свої шанси і виконала покладені на неї завдання, правда варто додати, що в тому випадку, коли це залежало від самої Польщі.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Головування в Раді Європейського Союзу покладає певні зобов'язання на країну, що виконує дані функції. Як правило, пріоритети в головуванні часто повторюються або дістаються у спадок від попередників. Переговори щодо приєднання Хорватії до ЄС почалися ще за президенції Чехії. Аналогічно, як прийняття бюджету ЄС на 2014-2020 роки. Завдання в головуванні залежать і від політики, яку проводить дана країна, як наприклад, у випадку з Угорщиною, де пріоритетом президенції була інтеграція циган в європейське суспільство і вирішення ряду питань, пов'язаних з їх проживанням, що є абсолютно неважливим для Словенії чи Польщі. Головування є важливим для іміджу країни, як вона себе покаже під час виконання своїх обов'язків, як вирішить складні питання, які не завжди можна передбачити в пріоритетах.

Польща детально вивчила досвід своїх попередників і мала щодо свого головування в Раді ЄС певні амбіції. Не обійшлось, звісно, і без критики в самій Польщі серед конкуруючих партій, якраз перед парламентарними виборами. Багато політиків та науковців критикували теперішній уряд в не чіткому формулюванні цілей головування в Раді ЄС, хоча більшість з них, як-от Східне Партнерство, бюджет ЄС, вступ Хорватії до ЄС тощо, дістались від попередників. Польща на перший план висувала цілі, спільні для всіх членів ЄС, а не власні інтереси, а головна мета полягала в покращенні іміджу на європейській арені. Тим більше, що це була перше головування

в Раді ЄС, що не вимагало значних зусиль. Можна сказати, що президенція вдалась Варшаві, були використані шанси і виконані обіцянки по мірі можливостей. Не все залежало від Польщі. Внутрішня криза, яка охопила ЄС (загроза падіння євро, можливий дефолт деяких країн, зріст безробіття і демонстрації молоді і т.п.), а також непевна ситуація на зовні, затьмарили успіх президенції Польщі. Погіршення позиції України в Європі погіршило успіх Східного Партнерства і підписання умови про асоціацію, на що покладалось багато надій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Barcz J. Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Warszawa: Instytut wydawniczy Europrawo, 2010. c. 110.
2. Biel W. Budżet i logistyka polskiej prezydencji // Monitor polskiej prezydencji.- Klub Jagieloński. – Kraków 2011. - s. 42-43.
3. Fakty i mity o polskiej prezydencji. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rp.pl/artykul/681430.html?p=1
4. Kaczyński: Mało ambitne priorytety prezydencji. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rp.pl/artykul/680762.html.
5. Najważniejsza jest energetyka – wywiad z Pawłem Szałamachą. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.polskaprezydencja2011.pl/node/287
6. Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej. Komunikat prasowy od 22 grudnia 2011 roku. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf.
7. Nie mamy szans na zapisanie się w historii UE – rozmowa z Tadeuszem Iwińskim. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.polskaprezydencja2011.pl/node/278
8. Podsumowanie sześciu miesięcy polskiej prezydencji w Radzie UE. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_ wydarzenia/tabela_prezydencja12_2011.pdf
9. Polska prezydencja w liczbach. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
10. http://pl2011.eu/content/polska-prezydencja-w-liczbach.
11. Polska wie, jak zwiększyć w UE wzrost gospodarczy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rp.pl/artykul/681400.html?p=2.
12. Prezydencję Czech w UE to ekonomia, energia i Europa w świecie. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.polskatimes.pl/aktualnosci/76098,prezydencje-czech-w-ue-to-ekonomia-energia-i-europa-w,id,t.html.
13. Prof. Krasnodębski: Prezydencja ograniczy się do symbolicznych spotkań. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.polskaprezydencja2011.pl/node/280.
14. Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej // Ministerstwo Spraw Zagranicznych. – Warszawa, 2011. - 100 s.
15. Przewodnictwo UE Słowenii – nie mają się czego wstydzić. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.radaeuropy.org.pl/przewodnictwo-ue-slowenii-nie-maja-sie-czego-wstydzic.html.
16. Sondaż: 33 proc. badanych nie wie, że Polska obejmie prezydencję unijną. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.polskatimes.pl/aktualnosci/376231,sondaz-33-proc-badanych-nie-wie-ze-polska-obejmie,id,t.html.
17. Sondaż: 71 proc. wierzy, że unijna prezydencja poprawi wizerunek Polski na świecie. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.polskatimes.pl/aktualnosci/413601,sondaz-71-proc-wierzy-ze-unijna-prezydencja-poprawi,id,t.html.
18. Sondaż: prezydencja raczej na plus. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://polska.newsweek.pl/sondaz--prezydencja-raczej-na-plus,86453,1,1.html.
19. Tusk Donald. Czuję na plecach oddech Polaków // Newsweek. -2011. - № 26. s 14-18.
20. W jaki sposób Europa będzie integrować Romów? Problematyka romska priorytetem prezydencji węgierskiej. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://wyborcza.pl/prezydencja2011/1,111800,9438090, W_jaki_sposob_ Europa_ bedzieintegrowac_ Romow__Problematyka.html.
21. Węgry przedstawiają plan swojej prezydencji. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://polskawue.gov.pl/Wegry,przedstawiaja,plan,swojej,prezydencji,6492.htm.
22. Za prezydencję płacą podatnicy i sponsorzy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rp.pl/artykul/679610.html.

Рецензенти: *Багмет М. О. – д.і.н., професор;*
Сорока С. В. – к. політ. н.

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 342.2 (438)

Шкіца І. М.

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Анотація. *Статтю присвячено вивченню еволюції та сучасного стану територіального устрою й системи місцевого самоврядування Республіки Польща. Здійснено комплексний критичний аналіз компетенції місцевого самоврядування на гмінному, повітовому та воєводському рівнях.*

Ключові слова*: територіальний устрій, місцеве самоврядування, компетенція, Республіка Польща.*

Аннотация. *Статья посвящена изучению эволюции и современного состояния террито-риального устройства и системы местного самоуправления Республики Польша. Осуществлен комплексный критический анализ компетенции органов местного самоуправления на гминном, уездном и воеводском уровнях.*

Ключевые слова*: территориальное устройство, местное самоуправление, компетенция, Республика Польща.*

Summary. *The thesis is devoted to studying the evolution and modern status of the territorial structure and local self-governance system of the Republic of Poland. An integrated critical analysis of the competence of the local self-governance at gmina, povit, and voevodship levels was carried out.*

Key words*: territorial structure, local self-governance, competence, Republic of Poland.*

Постановка проблеми. Успішне проведення реформи місцевого самоврядування в Україні неможливе без вивчення багатого досвіду (і позитивного, і негативного) комунальних (муніципальних) реформ зарубіжних країн. За даних умов особливої актуальності набуває дослідження державно-правових основ територіального устрою і територіального самоврядування, а також історичного досвіду муніципальної реформи Республіки Польща – країни, що мала багато спільного з Україною як у далекому минулому, так і в епоху існування соціалістичного табору.

На сучасному етапі розвитку Україна та Польща також мають низку спільних рис: геополітичне становище, чисельність населення, державно-правові характеристики. Останні свідчать, що Польща і Україна є майже аналогічними за формою правління, державним устроєм і політичним режимом, проте Польща на сьогодні випереджає Україну за рівнем соціально-економічного розвитку й темпами здійснення демократичних перетворень, про успішність яких свідчить не лише внутрішня політична стабільність, зростання добробуту населення, але й посилення позицій Польщі на міжнародній арені. Республіка Польща однією з перших східноєвропейських країн була прийнята до Ради Європи та Європейського Союзу [3].

Тому як досягнення, так і помилки польських реформаторів варті уваги українських дослідників та практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування Республіки Польща у вітчизняній літературі було присвячено чимало робіт істориків, політологів, соціологів, юристів та інших державознавців.

Слід відзначити співпрацю польських (М. Кулеша, З. Долецький, Я. Гонцяж, Л. Колярсько-Бобинська та інші) та українських вчених (Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк) і випуск спільних робіт українською мовою [8]. Так, у монографії «Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів» [4] система організації влади в Польщі розглядається польським дослідником Я. Гонцяжем з точки зору розвитку механізмів координації європейської політики, А. Новак-Фар та Н. Гнидюк розглядають поняття публічної адміністрації в acguis communaitaire тощо. Цікавий досвід узагальнення проблеми реформування органів влади, здійснений групою польських дослідників [7]. В. Малиновським зроблено спробу узагальнити польський досвід

проведення адміністративно-територіальної реформи [2], а у статті Н. Нижник та В. Олуйка розкрито деякі положення польської конституції 1997 року [5]. Питання організації влади в Республіці Польщі висвітлені також у публікаціях М. Лахижі [1], М. Марчука [3], П. Парипи [6] та інших.

Мета статті – аналіз особливостей реформування системи місцевого самоврядування в Республіці Польща в контексті вимог сьогодення.

Виклад основного матеріалу.

Інтелектуальна підготовка до майбутньої адміністративної реформи розпочалася ще в соціалістичній Польщі. На початку 80-х рр. XX століття з власної ініціативи там уже працювали групи експертів під керівництвом професорів Єжи Рерульського, пізніше одного із засновників Фундації розвитку місцевої демократії, та Міхала Кулеші (університети Лодзі та Варшави), які досліджували проблеми місцевої демократії, а в Кракові діяв «Центр самоуправлінських ініціатив». Причому ні комуністичну владу, ні пізніше і «Солідарність» проблематика самоврядування фактично не цікавила. Експерти, започаткувавши дискусію, спромоглись виробити концепцію відновлення самоуправління у гмінах, і це дозволило вже на початку 90-х рр. XX століття урядові Мазовецького зробити перші кроки в реформуванні на гмінному рівні.

Відправний пункт та основні засади для розробки нової формули просторового планування можна знайти в Конституції Польщі та в Законі «Про місцеве самоврядування в Польщі». Модель просторового планування була визначена Законом «Про трьохрівневий територіальний устрій держави», ухвалений 24 липня 1998 року. Згідно з цим законом були створені округи (повіти) та 16 воєводств. Нові воєводства стали суб'єктами регіонального планування [12, с.235].

Ідея проведення реформи ґрунтувалася на декількох аргументах. Найбільш сильний аргумент походив від впевненості у тому, що сильні регіони можуть збільшити конкурентоспроможність польської економіки і одночасно сприятимуть збільшенню ефективності державного управління. Говорилося про те, що багато повноважень не можуть ефективно виконуватися ні центральним урядом, а ні слабкими і малими адміністративними регіонами, які безпосередньо підпорядковані центральному уряду. Зазначалося, що такі функції, як розбудова інституцій, підтримка академічних та наукових досліджень, просування, прямі партнерські стосунки з інвесторами, розбудова інфраструктури тощо, можуть виконуватися лише дійсно сильною і компетентною регіональною владою. Відповідно цієї логіки повіт був потрібен для заповнення вакууму між великим регіоном та малим муніципалітетом і виявилося що він є ефективним агентом по наданню послуг, які не можуть ефективно виконуватися на місцевому рівні.

Після політичних суперечок було досягнуто угоди про надання повітам наступних характерристик:

Повіт – це повністю самоврядна одиниця, із своїми власними завданнями і відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації.

Повіт надає лише ті послуги, які не можуть бути забезпечені на місцевому рівні. Серед найбільш важливих – місцеві (не муніципальні) дороги і громадський транспорт; середня освіта, спеціальні та артистичні школи; бібліотеки, культурні заклади; спортивні споруди і споруди для відпочинку; охорона здоров'я (загальні лікарні); послуги по працевлаштуванню, боротьба з безробіттям, громадські роботи; захист споживачів; соціальна допомога, захист інвалідів.

Повіт надає такі адміністративні послуги: дозволи на будівництво, управління водоканалом; контроль над використанням природних ресурсів; інспекція навколишнього середовища і санітарна інспекція; реєстрація транспортних засобів, видання посвідчень водія.

Повіт координує п'ять основних контрольних функцій, які виконуються іншими службами, проте підпорядковані голові адміністрації повіту, а саме, поліцію; пожежну службу; санітарно-епідеміологічну інспекцію; ветеринарну інспекцію та інспекцію екологічного нагляду.

Ланка воєводств була спланована по-іншому:

На регіональному рівні співіснують самоврядування і державна адміністрація. Регіональна рада (сеймик), яка обирається прямим пропорційним голосуванням, представляє регіональний уряд. Вона обирає виконавчого голову (маршалка), який представляє воєводство. Прем'єр-міністр призначає урядового представника (воєводу), який пильнує інтереси держави на регіональному рівні.

Органи регіонального самоврядування несуть відповідальність за всі питання, пов'язані із регіональним розвитком, особливо що стосується його довгострокової стратегії. Урядовий представник здійснює контроль над законністю рішень, які приймаються територіальними урядами всіх трьох ланок, головує над всіма працівниками державної адміністрації і також є першою інстанцією для апеляцій з адміністративних питань.

Між цими структурами не існує жодного підпорядкування – кожна з них має виконувати свої завдання, які не перетинаються.

Системні питання не мали значення під час політичних дебатів. Тому порівняно з первинними пропозиціями компетенції та відповідальності воєвод були зміцнені за рахунок послаблення позицій маршалків. Однак це не віддалило кінцеві рішення від початкової концепції регіонального уряду [10].

Кордони нових територіальних одиниць стали найважливішою і найбільш складною політичною проблемою. Фактично географічна структура нових одиниць затьмарила набагато важливішу проблему самої конституційної системи органів влади в країні. Слід пам'ятати, що реформа призвела до відміни більшості адміністративних регіонів, що стало причиною деградації регіональних столиць,

політичних та адміністративних еліт, знищення зв'язків між діловими і політичними структурами тощо. Протидія різкому зменшенню кількості воєводств на 37 одиниць була жорстокою не тільки на регіональному рівні, але й на центральному, де її підтримували політики національного масштабу, які були пов'язані з тими регіонами, які мали бути скасовані.

Найбільш раціональна пропозиція містила створення 12-13 воєводств. Вона базувалась на тому принципі, що регіон може бути створений тільки за умови існування достатньо великої столиці із значною кількістю інституцій, інтелектуальним і професійним потенціалом, де органи влади зможуть оперувати на міжнародній арені. У Польщі є 9 таких міст – Варшава, Краків, Вроцлав, Познань, Лодзь, Катовіце з околицями, Щецин, агломерація Гданськ-Гдиня-Сопот та Люблін. 3 регіони слід створити додатково для заповнення вакууму на Сході (Ольштин, Бялосток, Жешув), а 13-те воєводство у центрі країни може мати 2 столиці – Бигощ і Торунь [10].

Ця радикальна та розумна пропозиція була оскаржена деякими колами. Проміжна концепція із 25-ма воєводствами була запропонована коаліцією декількох більших міст. Було спроектовано, опубліковано і обговорено декілька карт, деякі з котрих включали в себе штучно створені групи регіонів та їх кордони.

Врешті-решт, після тривалого та іноді парадоксального законотворчого процесу, було створено 16 адміністративних регіонів. Це рішення було дуже прогресивним порівняно із старою системою, проте було кроком назад від початкового проекту 12-13 регіонів. Три регіони є занадто слабкими для того щоб відповідати критеріям сформульованим у принципах реформи – Свєтокшиське (столиця Кілче), Любуське (із 2-ма столицями – Зелена Гура і Гожув) та Опольське (Ополе).

Політичні та соціальні наслідки реформи системи воєводств були настільки великими, що її автори вирішили, що не слід збільшувати напругу через централізоване планування кордонів повітів. У результаті цього повіти були створені майже всюди, де існувала хоч якісь для цього підстави. Це призвело до створення 308 «сільських» повітів і 65 «міських» повітів.

Повіт виконує від власного імені й під власну відповідальність передбачені законами публічні завдання. Його самостійність підлягає судовому захисту. Містом на правах повіту є поселення, що налічує понад 100 000 жителів. Повіт має охоплювати по можливості однорідну за поселенською, просторовою структурою та за громадськими економічними зв'язками територію. Він виконує публічні завдання, що за своїм характером виходять за межі компетенції гмін, у таких сферах: народна освіта, санітарно-просвітня робота й охорона здоров'я, соціальна допомога, сімейна політика, допомога інвалідам, громадський транспорт і дороги, культура.

Мешканці повіту приймають рішення загальним голосуванням у ході повітових виборів і референдумів чи через органи повіту, якими є повітові ради та правління повіту.

До повноважень ради повіту належать видання актів місцевого права, формування та відкликання повітового правління. Повітове правління є виконавчим органом повіту. До його складу входять: староста як голова правління, його заступник і троє-п'ятеро членів правління. Правління повіту виконує рішення повітової ради та завдання повіту, передбачені положеннями закону. Нагляд за діяльністю повіту здійснюють голова Ради міністрів і воєвода, а у сфері фінансових питань – регіональна рахункова палата.

Гміна – це дуже стара назва, яку ми знаходимо в багатьох європейських мовах, хоча, залежно від тієї чи іншої країни, акцентується той чи інший аспект поняття. Поняття гміни містить три основні аспекти: 1) гміна як територія – це основна одиниця територіального поділу країни, 2) гміна як населення – це самокероване місцеве співтовариство; 3) гміна як установа, де кожен громадянин може вирішувати свої питання.

Від 1 січня 1999 року в Польщі функціонує трирівнева структура місцевого самоврядування: гмінне, повітове та воєводське (рис. 1). В результаті цього було утворено 2 478 гмін, 373 повіти (серед них – 65 міст на правах повітів). На регіональному рівні після реформи залишилося 16 воєводств замість колишніх 49, і нині пересічне воєводство нараховує приблизно 2,4 млн. жителів та має територію приблизно в 19 500 кв. км.

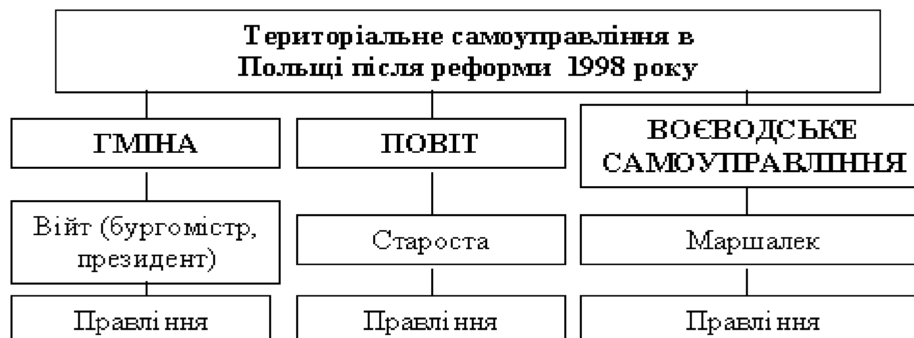


Рис. 1. Трирівнева структура місцевого самоврядування в Польщі

Громадяни Польщі з 1999 року отримали також можливість кожні чотири роки на загальних виборах обирати владу всіх трьох рівнів самоврядування, причому на рівні гмін це стосується і виконавчого органу [6].

Питанням функціонування органів місцевого самоврядування присвячена VI глава Конституції Республіки Польща, яка містить статті 163 (визначення завдань органів місцевого самоврядування), 164 (гміна як головна одиниця місцевого самоврядування), 165 (органи місцевого самоврядування як юридичні особи), 166 (поділ компетенції між державними органами та органами місцевого самоврядування), 167 (прибутки органів місцевого самоврядування), 168 (право одиниць місцевого самоврядування на встановлення локальних податків та зборів), 169 (виконавчі установи органів місцевого самоврядування), 170 (місцеві референдуми), 171 (порядок нагляду з боку уряду за діяльністю органів місцевого самоврядування), 172 (право одиниць місцевого самоврядування на об'єднання та міжнародне співробітництво).

Головними законодавчими актами, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування країни, є Закон Республіки Польща від 8 березня 1990 р. про самоврядування гміни, Закон Республіки Польща від 5 червня 1998 р. про самоврядування повіту та Закон Республіки Польща від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства.

Будову кожної з трьох ланок територіального самоврядування визначають відповідні закони про базовий територіальний поділ. Установчими органами ці закони називають: гмінні ради (міські), ради повіту і воєводський сеймик. Ці органи обираються на чотирирічний термін; дострокове припинення їх повноважень можливе шляхом референдуму. Ради (сеймики) складаються з депутатів, обраних відповідно до чисельності даної громади.

Установчі органи діють колегіально в рамках сесій, що скликаються не рідше, ніж один раз на квартал. Всередині установчих органів діють в якості допоміжних органів постійні і дорадчі комісії, завданням яких є представлення своєї точки зору всій раді (сеймикові). Окремий характер має ревізійна комісія, основне завдання якої полягає в наданні висновків до установчого органу щодо виконання бюджету гміни і в справі висловлення довіри чи недовіри правлінню. Крім цього, ревізійна комісія може виконувати й інші контрольні функції, поставлені установчим органом.

Самоврядною адміністративно-територіальною одиницею найнижчого рівня відповідно до ст. 164 Конституції Республіки Польща є гміна. Гміна може бути сільською (така, що не має на своєму терені міста), місько-сільською (до складу такої гміни входить місто та декілька сіл) та міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста або т. зв. гміна зі статусом міста).

До питань, які входять до компетенції гмін, у відповідності до статті 7 Закону Республіки Польща від 8 березня 1990 р. про самоврядування гміни належать справи:

господарювання нерухомим майном, охорони середовища та водного господарства;

гмінних доріг, вулиць, мостів, площ та організації дорожнього руху;

водопроводів та водопостачання, каналізації, усування та очищення комунальних відходів, утримання чистоти та порядку, а також санітарних засобів, смітників та знешкодження комунальних відходів, постачання електроенергії, тепла та газу;

місцевого публічного транспорту;

охорони здоров'я;

суспільної допомоги та її інфраструктури;

гмінного житлового будівництва;

публічної освіти;

культури, у тому числі гмінних бібліотек та інших культурних установ, а також охорони пам'яток історії та культури;

ринків та ринкових приміщень;

озеленення території;

гмінних кладовищ;

публічного порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протиповеневої охорони, зокрема утримання та обладнання гмінного протиповеневого складу;

утримання гмінних об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів;

родинної політики, у тому числі забезпечення медичної, соціальної та правової опіки над вагітними;

підтримки та поширення ідей самоврядування;

промоції гміни;

співпраці з неурядовими організаціями;

співпраці з локальними та регіональними громадами інших держав.

Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі у загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 років.

Виконавчу владу у гміні здійснює війт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються у безпосередніх виборах.

Міста на правах повіту є одночасно гмінами – у таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни. З існуючих станом на сьогодні у Польщі 2478 гмін 1589 є сільськими, 582 – місько-сільськими та 307 міськими (65 гмін є одночасно міськими повітами).

Гміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власними владами, наприклад солецтво, на чолі з обраним мешканцями села солтисом.

Важливим механізмом регулювання діяльності місцевого самоврядування є референдум, який уособлює контроль населення за владою гміни. В

ході референдуму розв’язуються найважливіші питання місцевого значення, наприклад, приймаються рішення щодо оподаткування громадян, відкликання ради гміни до закінчення терміну скликання тощо. Особливо актуальним він є для малих гмін і місцевостей. Процедура референдуму полягає в зборі протягом 60 днів 10 % підписів громадян, яких достатньо для того, щоб вважати референдум таким, що відбувся. Заява стосовно рішення, ухваленого шляхом референдуму, подається на розгляд до ради гміни, яка на її підставі має зробити власний висновок. Відхилення радою гміни заяви про референдум може бути оскарженим у суді. Дуже серйозні наслідки для місцевої влади має референдум, в якому беруть участь 30 % населення гміни, а якщо рішення щодо керівництва гміни приймається одноголосно, то члени ради йдуть у відставку і обирається новий склад органів місцевого самоврядування [9].

Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін.

У відповідності до статті 4 Закону Республіки Польща від 5 червня 1998 р. про самоврядування повіту повіт виконує публічні завдання, які виходять поза рамки компетенції гмін, у наступних справах:

публічної освіти (школи, які перевищують рівень гімназій);

охорони здоров’я (повітові лікарні);

транспорту на території повіту (зокрема, участь у фінансуванні місцевих автобусних ліній);

опіки над дорогами повітового рівня;

геодезії, картографії та земельного кадастру;

господарювання нерухомим майном;

утримання повітових об’єктів та установ публічного використання та адміністративних об’єктів;

культури та охорони пам’яток;

фізичної культури та туризму;

охорони навколишнього середовища;

водного господарства;

сільського господарства, лісництва та рибацтва на внутрішніх водоймах;

публічного порядку та безпеки громадян;

протиповеневої охорони;

охорони прав споживача;

протидії безробіттю та активізації локального ринку праці;

соціальної допомоги;

надання підтримки інвалідам;

родинної політики;

видачі дозволів на працевлаштування іноземців;

реєстрації транспортних засобів та видачі водійських прав;

подолання наслідків стихійних лих та організації допомоги на повітовому рівні;

оборони;

промоції повіту;

співпраці з неурядовими організаціями.

Пункт 6 статті 4 згаданого Закону передбачає, що завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас, на підставі пункту 5 статті 4 повіти на внесок заінтересованої гміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах.

Стаття 5 у свою чергу передбачає, що повіт може укладати з органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування воєводства угоди щодо виконання окреслених публічних завдань.

Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, яка обирається на загальних і безпосередніх виборах на термін 4 роки.

Виконавчим органом повіту є староство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту.

Станом на сьогодні існує два види повітів: земський повіт, тобто декілька сусідніх між собою гмін (314 одиниць) та міський повіт (65 одиниць). Фактично всі найбільші міста Польщі, у тому числі столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (у містах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах з чисельністю населення до 100 тис. осіб).

Воєводство є одиницею адміністративного поділу найвищого ступеня, яке складається з повітів.

Згідно зі статтею 14 Закону Республіки Польща від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства, органи місцевого самоврядування воєводства виконують завдання у сфері:

публічної освіти (у тому числі вищих навчальних закладів);

охорони здоров’я;

культури та охорони пам’яток;

соціальної допомоги;

родинної політики;

модернізації сільськогосподарських теренів;

просторового планування;

охорони навколишнього середовища;

водного господарства та боротьби з повенями;

громадського транспорту та публічних шляхів сполучення;

фізичної культури та туризму;

охорони прав споживачів;

публічної безпеки;

оборони;

протидії безробіттю та активізації локального ринку праці.

Стаття 4 Закону встановлює, що сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту.

Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 років.

Виконавчим органом сеймику є Правління воєводства. Його очолює Маршалок воєводства, який обирається сеймиком. Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому Відомства маршалка. Контроль законності дій органів місцевого самоврядування з боку державної адміністрації здійснює воєвода, якого призначає Прем'єр-міністр Республіки Польща. У своїй діяльності воєводи підпорядковані Міністерству внутрішніх справ та адміністрації Республіки Польща. Функції державної адміністрації на місцях виконують підпорядковані воєводам Відомства воєводи.

У випадку порушення органами місцевого самоврядування діючого у країні права та інших визначених законами випадках воєвода має право розпустити орган місцевого самоврядування та призначити нові вибори. У такому випадку на території згаданого органу впроваджується правління тимчасово призначеного воєводою комісара.

Адміністративна реформа в Польщі чітко поділила функції громадської влади між трьома головними сегментами адміністративного устрою держави:

локальне самоуправління (в міських і сільських гмінах, а також у повітах), яке є відповідальним за задоволення потреб місцевої громади;

регіональне самоуправління (у воєводствах), яке є відповідальним за політику розвитку регіону;

уряд і урядові адміністрації (центральна і територіальна), які несуть відповідальність за загальнодержавні справи, за дотримання чинного законодавства, а також здійснюють контроль у цій сфері [10].

Адміністративна реформа спричинилась до великої кількості секторних реформ, в т.ч. в поліції, пожежній службі, освіті, системі соціальної допомоги, які в результаті були децентралізовані. Для реалізації реформи 1998 року було впроваджено кільканадцять базових законів, поміж яких були Закон про державні фінанси та Закон про державну службу. Окрім цього було новелізовано понад 200 законів. У 2000 році також був прийнятий Закон про підтримку регіонального розвитку, який суттєво збільшив фінансовий потенціал воєводств.

Але найголовніше досягнення цієї реформи – це скорочення чисельності не лише державних службовців, а й кількості депутатів у представницьких органах влади. Так, до складу воєводських рад зараз входять у середньому 35 депутатів, на нижчих рівнях ця кількість ще менша.

У 2008 році Міністерством внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща був опрацьований новий проект «Стратегії реформи державного управління на 2008-2015 роки», який повинен завершити адміністративну реформу в Польщі. Даний проект передбачає зміну законодавства про статус міст, про воєвод та їхні повноваження, а також черговий перерозподіл повноважень між урядовими і самоврядними органами влади. Окрім цього, прийняте рішення щодо продовження реформи управління державними коштами шляхом подальшої децентралізації, згідно з якою більшість фінансових рішень буде прийматись територіальним самоврядуванням [11].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Впродовж останніх двадцяти років в Польщі була здійснена велика реформа територіального поділу держави, впроваджений триступеневий поділ: гміна – повіт – воєводство. Це означало впорядкування державної організації та її адаптацію до нових умов.

По-друге, були ґрунтовно реорганізовані структури і умови управління: замість централізованої, вертикальної та розпорошеної системи, опертої на бюрократію, була запроваджена децентралізована, територіально консолідована та оперта на політичну відповідальність система виборчих влад (самоврядування).

По-третє, був завершений процес децентралізації влади, який полягав у передачі до територіального самоврядування публічно-правної відповідальності, а також повноважень у багатьох ділянках суспільного життя, які до того часу контролювались безпосередньо урядом і органами виконавчої влади.

Реформа в адміністративній сфері значно наблизила Польщу до сучасних стандартів управління держав-членів Європейського Союзу, обумовила можливість більш інформованого та адекватного формулювання державної політики, більш координованого процесу прийняття рішень, що в цілому стало важливим фактором стрімкого просування Польщі на шляху євроінтеграції, а також може слугувати гарним прикладом для країн Центральної і Східної Європи, зокрема, для України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лахижа М.І. Теоретичні та правові аспекти модернізації цивільної служби в Польщі / М.І. Лахижа // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 4 (23) – С. 45-52;
2. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України / В. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 235-243.
3. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.). Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Харків, 2005. – 20 с.
4. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк . – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.

5. Нижник Н. Політична реформа в Україні – важливий крок до європейської інтеграції / Н. Нижник, В. Олуйко // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та європейської інтеграції: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю 29 травня 2003. – К, 2003. – С. 191-194.
6. Парипа П. «Саможонд» і самовряд / П. Парипа // Галичина. – 2011. – 17 листопада.
7. Реформа державної адміністрації. Основні поради. Доповідь групи, що працює над питанням реорганізації Державної Адміністрації Республіки Польща. – Варшава, 1992. – Вип.1. – К., 1992. – 18 с.
8. Самоврядування та територіальна організація в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк; за заг ред. Я. Гонцяжа. – К. : Міленіум; Вид-во УАДУ, 2001. –184 с.
9. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О. Фролов // viche.info.
10. Хоруженко О. Досвід Угорщини та Польщі у впровадженні політики ефективного регіонального розвитку / О. Хоруженко // Sumynews. – 2009. – 15 серпня.
11. Янків М. На місцевому рівні не важлива політика / М. Янків // ЗІК. – 2010. – 17 листопада.
12. Czaputowicz J. Nauka o państwie / pod red. nauk. Pawła Kaczorowskiego; [aut.] Jacek Czaputowicz [et al.]. – Warszawa : Szkoła Główna Handlowa, 2006. – 366 s.

Рецензенти: *Шевчук О. В. – д.політ.н., доц.;*
Сорока С. В. – к.політ.н.

Дата надходження статті до редколегії 24.11.2011 р.

УДК 351:316.36 (73)

Кондратюк Т. В.

ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ У США НА ПОЧАТКУ XXI СТОЛІТТЯ

Анотація. *У статті досліджено так звану динамічну модель державно-управлінської сімейної політики. Охарактеризовано основні напрями розвитку політичної підсистеми механізмів державного управління сферою родинних відносин у США. Розкрито потенціал новоствореної моделі сімейної політики, яка базується на врахуванні ризиків і гнучкості.*

Ключові слова: *механізми державного управління, державно-управлінська політика, сімейна політика, система державного управління США, динамічна модель сімейної політики, основні напрями розвитку сімейної політики у США, заснована на врахуванні ризиків і гнучкості модель сімейної політики.*

Аннотация. *В статье исследовано так называемую динамическую модель государственной семейной политики. Охарактеризовано основные направления развития политической подсистемы механзмов государственного управления сферой семейных отношений в США. Раскрыто потенциал новосозданной модели семейной политики, которая базируется на учете рисков и гибкости.*

Ключевые слова*: механизмы государственного управления, государственно-управленческая политика, семейная политика, система государственного управления США, динамическая модель семейной политики.*

Summary. *In the article so called dynamic model of family policy is investigated. Main directions of family policy subsystem of the American machinery of government's development are characterized. Potential of the new risk and resilience family policy model is revealed.*

Key words: *machinery of government, public policy, family policy, American government, dynamic model of family policy, main directions of family policy development in the USA, risk and resilience model of family policy.*

Вступ. Важливою науковою проблемою є обґрунтування шляхів удосконалення механізмів державного управління в частині політики з регулювання сфери сімейних відносин. У цьому контексті вельми актуальним є звернення до питань нинішньої еволюції державної сімейної політики США, яка останнім часом демонструє суттєве зростання результативності та ефективності.

Постановка завдання і мета дослідження. Метою дослідження є виявлення найбільш значущих з точки зору використання під час удосконалення механізмів вітчизняного державного управління тенденцій розвитку політики з регулювання сфери сімейних відносин у США. Її було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до наступного: дослідити так звану динамічну модель державно-управлінської сімейної політики; охарактеризувати основні напрями розвитку політичної підсистеми механізмів державного управління сферою родинних відносин у США; розкрити потенціал новоствореної моделі сімейної політики, яка базується на врахуванні ризиків і гнучкості.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, результати нинішнього етапу розвитку підсистеми механізмів державного управління сферою родинних відносин у США втілює так звана динамічна модель сімейної політики, авторами якої є А. К. Баттерфілд (Butterfield), С.Дж.Роча (Rocha) та В. Г. Баттерфілд (Butterfield) [див.: 9]. Ці автори – не тільки вчені, але й практикуючі соціальні працівники. Тому вони наголошують, що середовище, в якому здійснюється державна політика у сфері родинних відносин США, динамічне та постійно змінюється – почасти через проблеми розподілу влади та політичні процесі, котрі звичайно відображають цінності панівних груп суспільства, радше ніж різних типів сімей, яким, за припущенням, ця політика повинна приносити користь. Очевидна роз'єднаність тих, хто приймає рішення, груп інтересів і споживачів змусила вчених дослідити процеси розробки, впровадження та змінювання

управлінської сімейної політики, роблячи акцент саме на динамічності їх природи.

Зазначимо, що оцінки американськими науковцями ситуації у власній країні взагалі відрізняються гостротою, критичним характером. Проте здобутки державно-управлінської сімейної політики органів влади США, на наше переконання, є досить вагомими. Далі розглянемо деякі напрацювання американських науковців і практиків за основними напрямами державно-управлінської сімейної політики. Свої узагальнення ми намагались узгодити з основними параметрами охарактеризованої вище динамічної моделі цієї політики.

Втілення динамічної моделі сімейної політики починається з управлінсько-політичного аналізу. Для останнього важливими є спосіб, у який визначається певна соціальна проблема, та виявлення інтересів, задоволенню яких слугують різні визначення цієї проблеми. Щоби відобразити роль проблем, управлінсько-політичних рішень і загального політичного середовища (англ. politics) у процесі здійснення управлінської політики, сімейно-політичний аналіз потребує динамічного підходу (англ. dynamic perspective). Необхідно брати до уваги проблеми цінностей і влади, а також відповідь на питання про те, що саме групи інтересів та інші зацікавлені сторони в системі органів державного управління й за її межами сподіваються виграти або втратити. Як ефективний спосіб представлення взаємозв'язків між проблемами, управлінсько-політичними рішеннями, владою та загальнополітичним середовищем під час формулювання цілей і напрямів державно-управлінської політики розглядається так звана схема множинних потоків (англ. multiple-streams framework). Важливо аналізувати управлінську політику з позиції сімей, які можуть сприймати цю політику та відповідні програми іншим чином, ніж її розробники та ті, в чиїх руках зосереджено політичну владу. Для трактування складних соціальних проблем і для того, щоб допомогти законодавцям зрозуміти різні аспекти впливу управлінської політики на різні типи сімей, пропонується постійно вдосконалювана модель аналізу сімейного впливу (англ. family impact analysis). Дослідження, здійснювані під кутом зору сімейного впливу, можуть використовуватися не лише на загальнодержавному рівні, але й органами місцевого самоврядування для інформаційного забезпечення власної сімейної політики, діяльності з її підтримки та змінювання [див.: 2; 3; 4; 5; 12; 20; 30; 31; 32; 33; 34; 37; 43; 47; 52].

Вельми значущою частиною підсистеми механізмів державного управління сферою сімейних відносин є організована політична підтримка в інтересах сімей (англ. advocacy for families). Ця підтримка є важливим складником соціальної роботи та діяльності в інших галузях із обслуговування людей, тобто всіх тих галузях, які надають послуги сім'ям і працюють на провадження політики, що зміцнює родинне благополуччя. Підтримка в інтересах сімей може бути спрямована як на окремих клієнтів (англ. client-centered advocacy), так і на цілі соціальні категорії (англ. class advocacy). У другому випадку її метою виступають системні зміни. Зрозуміло, що саме досягнення прогресивних зрушень у масштабах системи є найбільш значущим завданням організації управлінсько-політичної підтримки. Важливо проводити діяльність з підтримки в інтересах сімей головним чином у формі кампаній з підтримки (англ. advocacy campaigns), застосовуючи метод стратегічного планування. Подібні кампанії дозволяють ефективно вирішувати завдання на всіх рівнях державного управління: місцевому, регіональному та центральному. При цьому необхідно застосовувати широке розмаїття тактичних інструментів: переконування, створення цільових груп і коаліцій, лобіювання та різноманітні форми роботи з засобами масової інформації на зразок редакційних статей, що підтримують сімейну політику, листів до редакції, соціальної реклами, всебічного використання можливостей електронних мас-медіа [див.: 15; 17; 18; 23; 25; 27; 35; 41; 46].

Подолання бідності як напрям державно-управлінської сімейної політики має базуватися на політичному підході до статистики бідності. Статистичні дані є нейтральними, тобто одна й та сама статистична інформація може бути використана тими, хто забезпечує підтримку сімейній політиці, дослідниками, політичними діячами та управлінцями, відповідальними за розробку і впровадження цієї політики, для її спрямування в дусі будь-якої орієнтації з усього політико-ідеологічного спектру. Однак спосіб, у який застосовуються статистичні відомості щодо бідності, великою мірою залежить від властивостей загального політичного середовища та цінностей тих, хто опрацьовує державно-управлінську сімейну політику з метою її впровадження або змінення [див.: 9, p. 126; 40].

Концептуальне підґрунтя державно-управлінської сімейної політики у США в цій частині складають чотири сучасні теорії бідності, що поєднують макросистемний і мікросистемний підходи. Теорія структурної вразливості, автором якої є М.Ренк (Rank), торує шлях до розуміння того в принципі нехитрого факту, що люди, які живуть за рахунок соціальної допомоги, мають такі ж самі сподівання та цінності, що й сакраментальний «середній американець». Більшість їх – вихідці з робітничого класу, і значна частина мають за плечима досить довгу «історію зайнятості» в суспільному господарстві. Теорія активів для бідних, автором якої є М. Шерраден (Sherraden), розкриває два соціальні механізми подолання бідності. Накопичення активів, що відбувається завдяки придбанню у власність житла, діяльності пенсійних фондів і прибуткам від малого підприємництва, історично пов'язано зі сприятливими можливостями для того, щоб представникам наступних поколінь вирватися з бідності. Водночас управлінська політика, що дозволяє бідним накопичувати активи, може мати для них поточний ефект,

включаючи виникнення раціональної та емоційної орієнтації на майбутнє, створення підвалин для того, щоби вдаватися до ризику, і зростання особистої дієвості, конкурентноздатності [див.: 9, p. 153].

Під суттєво відмінним кутом зору дозволяють поглянути на підсистему механізмів державного управління сферою сімейних відносин праці вчених, що розробили теорію соціального капіталу: Дж. Коулмана (Coleman) [див.: 11], Р. Патнема (Putnam) [див.: 36] та ін. Вони надають можливість зрозуміти тканину соціальних відносин як ресурси для розв’язання сімейних проблем, досягнення групових та організаційних цілей, стабілізації стосунків між сім’ями, що мешкають поруч у певній місцевості, та побудови місцевих спільнот. Нарешті, теорія соціальних порушень, автором якої є В. Дж. Вілсон (Wilson) [див.: 51], пояснює стійкий характер бідності у великих містах, де, на протилежність передмістям, у США бідні прошарки й концентруються. Тут мешканці соціально ізольовані та відокремлені від суспільної царини, в якій зосереджено потенціал сприятливих можливостей та економічних ресурсів. У результаті соціальна тканина сімейного та суспільного життя руйнується та виникають культурні норми, що спрямовують життєдіяльність мешканців у річище інше, ніж те, в якому знаходиться головна течія суспільного розвитку.

Підкреслюється, що необхідно пов’язувати формування державно-управлінської сімейної політики з наявною інформацією про ті сфери повсякденного сімейного життя, які звичайно залишаються поза увагою соціальної теорії та офіційної статистики. Йдеться про емоційні, релігійні та духовні аспекти цього життя, про вплив так званих сімейних міфів і фольклору, про притаманну саме даній родині специфіку дій із придбання та споживання речових споживчих вартостей тощо. Інакше кажучи, при формуванні сімейної політики необхідно враховувати відомості стосовно відмітних рис розгортання повсякденної життєдіяльності відокремлених родинних систем у соціальному часі та соціальному просторі. Застосування подібного підходу відразу ж покращує якість управлінсько-політичних рішень у царині родинних відносин [див.: 9, p. 154; 13].

Навіть у період, коли декларувалося невтручання державних органів у родинні справи, у США реалізовувалися програми допомоги сім’ям з метою виконання функцій «держави добробуту». З часів Великої депресії найбільш масштабною з подібних управлінсько-політичних ініціатив була загальнонаціональна програма «Допомога сім’ям із дітьми-утриманцями». У 1996 році на зміну їй прийшла так само федеральна програма «Тимчасова допомога сім’ям, що переживають матеріальні труднощі» (англ. Temporary Assistance to Needy Families). Вона охоплює систему субсидій штатам, що часто передбачають зустрічне фінансування з їх боку, жорсткі часові обмеження та вимоги стосовно працевлаштування безпосередніх одержувачів коштів. Останніх фахівці об’єднують у три групи: до першої зараховують тих, хто ймовірно розв’яже проблему працевлаштування за допомогою соціальних програм або без неї, до другої – тих, хто не має достатньої кваліфікації, але після проходження відповідної підготовки набуде спроможності працевлаштуватися, до третьої – тих, хто страждає від проблем зі здоров’ям та інших, які зумовлюють необхідність довгострокового надання допомоги. Оскільки ця програма почала реалізовуватись у період підйому американської економіки, лишилося незрозумілим, якою мірою скорочення сімей, що потребують матеріальної допомоги, було наслідком її здійснення, а якою – наслідком природного збільшення кількості вакантних робочих місць, притаманного даній фазі господарського циклу [див.: 14; 26; 29]. Однак показово, що фінансування в її межах не припинялося. Нинішні випробування американської економіки за масштабами не поступаються труднощам часів Великої депресії. Тож маємо підстави очікувати подальшого пожвавлення дій органів влади всіх рівнів у напрямку виконання класичних функцій «держави добробуту».

Показово, що в дуже заможних Сполучених Штатах постійна увага приділяється такому напряму державно-управлінської сімейної політики, як надання підтримки з метою забезпечення належної якості харчування. Цей напрям роботи охоплює питання доступності продуктів харчування, оподаткування їх виробництва та торгівлі ними і постачання в різний спосіб організаціями неприбуткового сектора продуктів харчування тим, хто потребує відповідної допомоги. Різноманітними й досить інтенсивними є зусилля центральних органів влади в цій царині. Передусім волієм згадати «Національну програму шкільних обідів» і «Програму шкільних сніданків». Вони разом з іншими федеральними ініціативами істотно покращують якість харчування дітей з бідних родин і взагалі злиденних сімейних систем країни [див.: 7; 28; 29; 38; 50].

Досить інтенсивно у США здійснюється й такий напрям державно-управлінської сімейної політики, як надання підтримки з метою забезпечення належних житлових умов. На наш погляд, вельми значна специфіка американської ситуації в цій царині робить недоцільним занурення в деталі. Але, наприклад, застереженням для органів державного управління всіх країн світу може бути так звана іпотечна криза, що мала глобальні наслідки та великою мірою спричинила розгортання глобальної фінансової кризи. Американські фахівці слушно підкреслюють неадекватність попередньої практики державного регулювання діяльності іпотечних банків та інституцій з надання позик. Центральні органи державної влади повинні здійснювати постійний контроль і нагляд з метою захисту споживачів, інакше в цій галузі вкорінюється та починає домінувати воістину хижацьке ставлення до них з боку зацікавлених суб’єктів господарювання.

Також наголошується на тому, що значно більший внесок у провадження житлової політики можуть і мають робити місцеві та регіональні органи влади [див.: 9, p. 194–195; 16].

Розробляючи такий компонент підсистеми механізмів державного управління сферою родинних відносин, як політика в галузі праці та зайнятості, у США приділяють підвищену увагу її «вписуванню» в контекст економічної глобалізації та деіндустріалізації. Глобалізація розглядається як факт, до якого творці державно-управлінської політики мають пристосовуватися. Наслідки деіндустріалізації в Америці найбільш гостро відчули на собі міста, що здавна були великими промисловими центрами. Вони стикнулися з істотним звуженням податкової бази, погіршенням житлових умов значної частини мешканців і розповсюдженням соціальних хвороб, викликаних високою концентрацією бідності. На нинішньому, третьому етапі глобалізації американській державі вдалося переломити деякі негативні тенденції. Зокрема, органи управління штатів і місцевого самоврядування в сільських і південних регіонах країни вдало використали систему податкових стимулів із метою повернення підприємств автомобілебудування до США. Це стосується насамперед заводів, що здійснюють збирання, випуск готової продукції. В результаті виробники відповідні доходи отримують і податки сплачують в Америці. Але поточна рецесія потребує значно активнішої управлінської політики – у частині підтримки тимчасово безробітних, допомоги їм у працевлаштуванні, організації ґрунтовної (на додаток до короткотермінової, «косметичної») перепідготовки, підвищення рівня мінімальної заробітної плати, ширшого надання податкових кредитів бідним сім'ям на прибутковий податок тощо [див.: 1; 10].

Традиційно ключовим у підсистемі механізмів державного управління сферою родинних відносин вважається такий елемент, як політика в галузі охорони здоров'я. У США на федеральному рівні постійно реалізується низка управлінсько-політичних ініціатив і програм на зразок «Медикер», «Медикейд», програми медичного страхування дітей і системи заходів, що здійснюються через мережу державних лікувальних закладів. Особливо потужна політична діяльність на всіх рівнях державного управління здійснюється в царині охорони психічного здоров'я – через центри психічного здоров'я місцевих спільнот, зусилля із забезпечення рівності в охороні психічного здоров'я та законодавство, спрямоване на запобігання самогубствам у молодіжному середовищі. На думку американських спеціалістів, саме політика в галузі охорони здоров'я найнаочніше демонструє значущість адекватного лідерства, зокрема чіткого керування фінансовими потоками з метою послідовного впровадження сформованої державно-управлінської політики. Також тут випробовуються механізми взаємодії органів державного управління різних рівнів, недержавних неприбуткових і підприємницьких структур: адже програми та послуги в галузі охорони здоров'я, що фінансуються центральним урядом, адміністуруються за допомогою спеціальних управлінських систем, що створені штатами й організаціями приватного сектора. На думку експертів, потребує суттєвого вдосконалення існуюча у США нормативно-правова база у сфері охорони здоров'я. Надії щодо її підняття на новий якісний рівень пов'язуються, зокрема, з прийняттям у 2008 році федерального Закону про рівність у галузі охорони психічного здоров'я та справедливість у галузі лікування наркоманії (англ. Mental Health Parity and Addiction Equity Act of 2008). Експерти оцінюють зміст цього Акту як важливий крок у правильному напрямку [див.: 9, p. 282; 19; 21; 45; 49].

Центральне місце в підсистемі механізмів державного управління сферою родинних відносин США займає політика в галузі піклування про дітей та надання їм підтримки. Це зумовлено тією обставиною, що згадані піклування та підтримка залишаються головною функцією сімей незалежно від їх структури. Однак переважна більшість з усього нинішнього різноманіття американських сімей передбачає наявність ключової постаті жінки-матері. Тому в масштабах суспільства зберігає значущість висновок, що випливає з узагальнення результатів усього масиву конкретно-соціальних досліджень: навіть за наявності чоловіка-батька благополуччя дітей найбільшою мірою, у фундаментальний спосіб залежить від фактичного шлюбного статусу, рівня освіти, величини доходів та убезпечення зайнятості їхніх матерів [див.: 24]. Останні ж нині переважно входять до складу робочої сили суспільства.

Необхідність організованої допомоги сім'ї з боку інших соціальних інститутів у справі цілоденного догляду за дітьми визнана органами влади всіх рівнів: центрального, регіонального, місцевого. До речі, в галузі піклування про дітей та надання їм підтримки, як і взагалі в царині соціальної допомоги, у США спостерігається передача основного обсягу повноважень від федеральних структур органам управління штатів і місцевого самоврядування. При цьому центральний уряд не складає з себе обов'язків щодо фінансового забезпечення, лише застосовуючи вельми широко практику висунення вимог стосовно «зустрічного фінансування». Освоєння ж коштів тепер здійснюється головним чином приватними орієнтованими на отримання прибутку і неприбутковими корпораціями в рамках приписів, що надають їм досить значну свободу маневру. Найслабшим місцем системи виглядає майже повна відсутність програм, що фокусують увагу на дітях, які залишаються вдома самі. Спеціалісти стверджують, що збільшення чисельності дітей, котрі в робочий час батьків залишаються вдома самі, повинно розглядатись як національна трагедія, що приносить сумні наслідки для таких дітей. А втім, потребують негайного посилення й

інші компоненти політики в галузі піклування про дітей та надання їм підтримки [див.: 6; 21].

Ще одним компонентом підсистеми механізмів державного управління сферою родинних відносин, якому саме в США традиційно надається велике значення, є політика боротьби з сімейним, або домашнім, насильством. Виділяють три його основні різновиди: насильство по відношенню до шлюбного партнера (незалежно від того, зареєстрований шлюб офіційно чи ні, тобто йдеться про партнерство в царині статевого життя), неналежне поводження з дітьми та насильницькі дії стосовно людей похилого віку. Щодо насильства по відношенню до шлюбного партнера домінує стереотип, згідно з яким воно має гетеросексуальну природу, причому жертвою завжди є жінка, а насильником – чоловік. На основі цього припущення в США вибудовується законодавство з кінця 1970-х років, коли таке насильство було визнано соціальною проблемою, включаючи чинний федеральний Закон про насильство проти жінок (англ. Violence Against Women Act). Відповідно інші категорії шлюбних партнерів залишаються в цій частині майже без державно-управлінської політичної підтримки. Фінансування ж даного напряму сімейної політики демонструє тенденцію більшою мірою не задовольняти соціальні, матеріальні та емоційні потреби жіноцтва, а забезпечувати переслідування насильників. Домашнє насильство проти дітей було визнане соціальною проблемою і стало державною справою дещо раніше – у 1960-х роках. Проте методи здійснення цього напряму сімейної політики характеризуються граничною суперечливістю. Додаткові складнощі викликано тим, що відповідне законодавство приймається великою мірою на федеральному рівні, а реалізується на рівні окремих штатів. Протидія сімейному насильству над людьми похилого віку відбувається на підставі федерального Закону про громадян США похилого віку (англ. Older Americans Act). Цей акт зобов'язує штати створювати спеціальні офіси для надання людям похилого віку послуг із захисту, включаючи розробку під егідою уповноважених із захисту прав цієї категорії громадян довготермінових програм діяльності з піклування та надання їй органами влади штатів юридичної допомоги. Хоча центральний уряд також долучається до розв'язання цієї соціальної проблеми, все ж таки спостерігається істотна різниця між окремими штатами у ступені інтенсивності роботи за даним напрямом [див.: 8; 22; 39; 44; 48].

На думку А. К. Баттерфілд, С. Дж. Рочі та В. Г. Баттерфілда, є ймовірними істотні управлінсько-політичні зміни в багатьох галузях, що стосуються сімейної політики у США. «Оскільки американські сім'ї стикаються зі складними викликами економічної рецесії, – стверджують ці автори, – прийшов час для управлінської політики, що висуває родину в центр і спрямована на те, щоб досягати благополуччя сімей у всій їх різноманітності. Оцінка ролі сімей надихає … на підтримку сімейної політики та на пошук нових шляхів для того, щоби навчати сім'ї здійсненню організаційних заходів і залученню підтримки у власних інтересах» [див.: 9, p. XXV].

Дж.М.Дженсон (Jenson) і М.В.Фрейзер (Fraser) наголошують на тому, що США потребують нової концептуальної основи для сімейної політики, включаючи засади діяльності в інтересах дітей і молоді. Під їх керівництвом була розроблена модель сімейної політики, що базується на врахуванні ризиків і гнучкості (англ. risk and resilience model) [див.: 42]. Ця модель ґрунтується на принципах соціоекологічної теорії та, відповідно до авторського задуму, повинна істотно збільшити потенціал творення державно-управлінської політики і формування програм, що нададуть можливість ефективного державного втручання у процес розв'язання проблем, із якими сьогодні стикаються в Америці діти та сім'ї.

Висновки та перспективи подальших наукових розвідок. Наукова новизна результатів дослідження полягає в наступному:

– показано, що головним здобутком початку XXI століття в царині державно-управлінської сімейної політики, що здійснюється в США, є розробка та утвердження в якості головної так званої динамічної моделі цієї політики;

– охарактеризовано основні напрями розвитку політичної підсистеми механізмів державного управління сферою родинних відносин у США;

– розкрито потенціал новоствореної моделі сімейної політики, яка базується на врахуванні ризиків і гнучкості.

Теоретичне значення наведених положень обумовлюється тим, що вони являють собою важливі доповнення до наукової концепції державної сімейної політики як підсистеми сучасної системи механізмів державного управління. Їхня практична значущість випливає з можливості та корисності застосування з метою вдосконалення відповідних ланок сукупності механізмів державного управління України. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із обґрунтуванням рекомендацій щодо вдосконалення державно-управлінської сімейної політики в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Adams S. Living wage effects: New and improved evidence / S.Adams, D.Neumark // Economic Development Quarterly. — 2005. — Vol. 19. — No. 1. — P. 80—102.
2. Amy D.J. Why policy analysis and ethics are incompatible / D.J.Amy // Journal of Policy Analysis and Management. — 1984. — Vol. 3. — No. 4. — P. 573—591.

3. Anderson M. Shifting the center and reconstructing knowledge / M.Anderson, P.Collins // Race, class, and gender: An anthology / [editors M.Anderson and P.Collins]. — [4th ed.]. — Belmont (CA) : Wadsworth, 2001. — P. 13—21.
4. Berner R. They warned us: The watchdogs who saw the subprime disaster coming — and how they were thwarted by the banks and Washington / R.Berner, B.Grow // Business Week. — 2008. — October 20. — P. 36—42.
5. Bogenschneider K. Connecting research and policymaking: Implications for theory and practice from the Family Impact Seminars / K.Bogenscneider, J.R.Olson, K.D.Linney, J.Mills // Family Relations. — 2000. — Vol. 49. — No. 3. — P. 327—339.
6. Brooks F.P. New turf for organizing family child care providers / F. P. Brooks // Labor Studies Journal. — 2005. — Vol. 29. — No. 4. — P. 45—64.
7. Brown B. Prevalence of food insecurity and health-associated outcomes and food characteristics of Northern Plains Indian households / B.Brown, C.Noonan, M.Nord // Journal of Hunger and Environmental Nutrition. — 2007. — Vol. 1. — No. 4. — P. 37—53.
8. Brownell P. Long-overdue recognition for the critical issue of elder abuse and neglect: A global policy and practice perspective / P.Brownell, E.Podnicks // Brief Treatment and Crisis Intervention. — 2005. — Vol. 5. — No. 2. — P. 187—191.
9. Butterfield A.K. The dynamics of family policy / A.K.Butterfield, C.J.Rocha, W.H.Butterfield. — Chicago : Lyceum Books, 2010. — XXVII, 445 p.
10. Caputo R.K. The earned income tax credit: A study of eligible participants vs. non-participants / R.K.Caputo // Journal of Sociology & Social Welfare. — 2006. — Vol. 33. — No. 1. — P. 9—29.
11. Coleman J.S. Social capital in the creation of human capital / J.S.Coleman // American Journal of Sociology. — 1988. — Vol. 94. — Supplement. — P. S95—S120.
12. Coltrane S. The social construction of the divorce «problem»: Morality, child victims, and the politics of gender / S.Coltrane, M.Adams // Family Relations. — 2003. — Vol. 52. — No. 4. — P. 363—372.
13. Daly K. Family theory versus the theories that families live by / K.Daly // Journal of Marriage and Family. — 2003. — Vol. 65. — No. 4. — P. 771—784.
14. Depresz L.S. The illusion of change, the politics of illusion: Evolution of the Family Support Act of 1988 / L.S.Depresz // Journal of Sociology & Social Welfare. — 2008. — Vol. 35. — No. 1. — P. 105—132.
15. Fisher R. Graduate education for social change: A study of political social workers / R.Fisher, A.Weedman, G.Alex, K.D.Stout // Journal of Community Practice. — 2001. — Vol. 9. — No. 4. — P. 43—64.
16. Fogel S.J. A decent home for every family? Housing policy initiatives since the 1980s / S.J.Fogel, M.T.Smith, A.R.Williamson // Journal of Sociology & Social Welfare. — 2008. — Vol. 35. — No. 1. — P. 175—196.
17. Francisco V.T. Using Internet-based resources to build community capacity: The Community Tool Box / V.T.Francisco, S.B.Fawcett, J.A.Schultz, B.Berkowitz, T.J.Wolff, G.Nagy // American Journal of Community Psychology. — 2001. — Vol. 29. — No. 2. — P. 293—300.
18. Freddolino P. A differential model of advocacy in social work practice / P.Freddolino, D.Moxley, C.Hyduk // Families in Society. — 2004. — Vol. 85. — No. 1. — P. 119—128.
19. Furman R. A qualitative study of letters to President Kennedy from persons with mental illness and their families: Using the research poem in policy oriented research / R.Furman, A.Shukraft // Journal of Sociology & Social Welfare. — 2007. — Vol. 34. — No. 4. — P. 81—95.
20. Glassner B. Where meanings get constructed / B.Glassner // Contemporary Sociology. — 2000. — Vol. 29. — No. 4. — P. 590—594.
21. Greenburg M. Next steps for federal child care policy / M.Greenburg // The Future of Children. — 2007. — Vol. 17. — No. 2. — P. 73—96.
22. Guggenheim M. Translating insites into policy: Maximizing strategies for pressing adults to do right by children / M.Guggenheim // Arizona Law Review. — 2003. — Vol. 45. — P. 765—782.
23. Hartnett H. NASW chapters: Directors' perceptions of factors which impede and encourage active member participation / H.Hartnett, S.Harding, E.Scanlon // Journal of Community Practice. — 2005. — Vol. 13. — No. 4. — P. 69—83.
24. Hernandez D. Changing family circumstances / D.Hernandez // Long-term trends in the well-being of children and youth / [editors R.Weissberg, H.Walberg, M.O'Brien, and C.Kerster]. — Washington, DC : CWLA Press, 2003. — P. 155—180.
25. Hoefer R. Highly effective human service interest groups: Seven key practices / R.Hoefer // Journal of Community Practice. — 2001. — Vol. 9. — No. 2. — P. 1—13.
26. Hogan S.R. Social welfare policy and public assistance for low-income substance abusers / S.R.Hogan, G.J.Unick, R.Speiglman, J.C.Norris // Journal of Sociology and Social Welfare. — 2008. — Vol. 35. — No. 1. — P. 221—245.
27. Jackson-Elmore C. Informing state policymakers: Opportunities for social workers / C.Jackson-Elmore // Social Work. — 2005. — Vol. 50. — No. 3. — P. 251—261.
28. Jacobson M. Food matters: Community food assessments as a tool for change / M.Jacobson // Journal of Community Practice. — 2007. — Vol. 15. — No. 3. — P. 37—55.
29. King R.F. Welfare reform: Block grants, expenditure caps, and the paradox of the food stamp program / R.F.King // Political Science Quarterly. — 1999. — Vol. 114. — No. 3. — p. 359—385.
30. Laraway A.S. Health Insurance Flexibility and Accountability Demonstration Initiative (HIFA): A policy analysis using Kingdon's policy streams model / A.S.Laraway, C.P.Jennings // Policy, Politics & Nursing Practice. — 2002. — Vol. 3. — No. 4. — P. 358—366.
31. Lieberman J. M. Three streams and four policy entrepreneurs converge: A policy window opens / J.M.Lieberman // Education & Urban Society. — 2002. — Vol. 34. — No. 4. — P. 438—450.
32. Lightfoot E. The policy transfer model: A tool to help social workers engage in successful policy making / E.Lightfoot // Social Policy Journal. — 2003. — Vol. 2. — No. 1. — P. 21—34.
33. Lind A. Legislating the family: Heterosexist bias in social welfare policy frameworks / A.Lind // Journal of Sociology and Social Welfare. — 2004. — Vol. 31. — No. 4. — P. 21—35.
34. McPhail B.A. A feminist policy analysis framework: Through a gendered lens / B.A.McPhail // Social Policy Journal. — 2003. — Vol. 2. — No. 2—3. — P. 39—61.
35. Ortiz L.P. Legislative case-work: Where policy and practice intersect / L.P.Ortiz, C.Wirz, K.Semion, C.Rodriguez // Journal of Sociology & Social Welfare. — 2004. — Vol. 31. — No. 2. — P. 49—68.
36. Putnam R.D. Bowling alone: America's declining social capital / R.D.Putnam // Journal of Democracy. — 1995. — Vol. 6. — No. 1. — P. 65—78.
37. Rocha C. The effects of economic policies and employment assistance programs on the well-being of displaced female apparel workers / C.Rocha, E.Strand // Journal of Family Issues. — 2004. — Vol. 25. — No. 4. — P. 542—566.
38. Rocha C. Food insecurity as market failure: A contribution from economics / C.Rocha // Journal of Hunger and Environmental Nutrition. — 2007. — Vol. 1. — No. 4. — P. 5—22.
39. Rodriguez M. Mandatory reporting of elder abuse: Between a rock and a hard place / M.Rodriguez, S.Wallace, N.Woolf, C.Mangione // Annals of Family Medicine. — 2006. — Vol. 4. — No. 5. — P. 403—409.

40. Seccombe K. «Beating the odds» versus «changing the odds»: Poverty, resilience, and family policy / K.Seccombe // Journal of Marriage and Family. — 2002. — Vol. 64. — P. 384—394.
41. Seipel M.O. Promoting American families: The role of state legislation / M.O.Seipel, J.Brown // Families in Society. — 2008. — Vol. 89. — No. 2. — P. 174—182.
42. Social policy for children and families: a risk and resilience perspective / [editors J.M.Jenson and M.W.Fraser]. — [2nd ed.]. — Thousand Oaks (California) : SAGE, 2011. — XIII, 400 p.
43. Stout K.E. The case of the failed diversity rule: A multiple streams analysis / K.E.Stout, B.Stevens // Educational Evaluation and Policy Analysis. — 2000. — Vol. 22. — No. 4. — P. 341—355.
44. Sugg N.K. Domestic violence and primary care: Attitudes, practices, and beliefs / N.K.Sugg, R.S.Thompson, D.C.Thompson, R.Maiuro, F.P.Rivara // Archives of Family Medicine. — 1999. — Vol. 8. — No. 4. — P. 301—306.
45. Svihula J. Political economy, moral economy and the Medicare Modernization Act of 2003 / J.Svihula // Journal of Sociology & Social Welfare. — 2007. — Vol. 35. — No. 1. — P. 157—173.
46. Teator B. «Your agenda is our agenda»: State legislators' perspectives of interest group influence on political decision making / B.Teator // Journal of Community Practice. — 2008. — Vol. 16. — No. 2. — P. 201—220.
47. Turney D. The feminizing of neglect / D.Turney // Child and Family Social Work. — 2000. — Vol. 5. — P. 47—56.
48. Unruh J.K. The role of contract design in privatization of child welfare services: The Kansas experience / J.K.Unruh, D.Hodgkin // Children and Youth Services Review. — 2004. — Vol. 26. — No. 8. — P. 771—783.
49. Vladeck B.C. Paying for hospitals' community service / B.C.Vladeck // Health Affairs. — 2005. — Vol. 25. — No. 1. — P. 34—43.
50. Vogt R.A. Policy recommendations to improve the health of school-age children in the 2007 Farm Bill / R.A.Vogt, D.Cassady, L.L.Kaiser // Journal of Hunger and Environmental Nutrition. — 2007. — Vol. 1. — No. 4. — P. 69—87.
51. Wilson W.J. Cycles of deprivation and the underclass debate / W.J.Wilson // Social Service Review. — 1985. — Vol. 59. — No. 4. — P. 541—559.
52. Zahariadis N. An assessment of the multiple streams framework: Structure, limitations, prospects / N.Zahariadis // Theories of the policy process / [ed. by P.Sabatier]. — Boulder (Colorado) : Westview, 2007. — P. 65—92.

Рецензенти: *Багмет М. О. – д.і.н., професор;*
Коваль Г. В. – к.політ.н., доц.

Дата надходження статті до редколегії 01.12.2011 р.

УДК 351: 316.356.2 (477)

Дерега В. В.

НАУКОВА РОЗРОБКА ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. *В статті аналізується стан наукової розробки проблем державної сімейної політики в Україні. Визнаючи важливість та наукову цінність окремих робіт з даної тематики, автор констатує необхідність комплексного дослідження формування та розвитку державної сімейної політики в Україні на сучасному етапі.*

Ключові слова*: сімейна політика, державна сімейна політика, інститут сім'ї, охорона дитинства, сімейні форми виховання.*

Аннотация. *В статье анализируется степень научной разработанности проблем государственной семейной политики в Украине. Признавая важность и научную ценность отдельных работ по данной тематике, автор констатирует необходимость комплексного исследования формирования и развития государственной семейной политики в Украине на современном этапе.*

Ключевые слова*: семейная политика, государственная семейная политика, институт семьи, охрана детства, семейные формы воспитания.*

Summary. *The article deals with the condition of research working out of family public policy problems in Ukraine. Importance and scientific significance of some appropriate works are recognized. The author accentuates necessity complex research of public family policy forming and development in Ukraine under modern conditions.*

Key words: *family policy, public family policy, institution of family, security of childhood, family form of upbringing.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Державна сімейна політика є важливим предметом дослідження в наукових працях вітчизняних вчених. Увагою науковців користується широке коло проблем, пов'язаних з розвитком соціального інституту сім'ї. Беззаперечним є той факт, що функціонування сім'ї в умовах трансформації суспільства вимагає глибокого осмислення і наукового дослідження, теоретико-методологічного обґрунтування державної стратегії в цій сфері і передбачення її наслідків.

Актуальність даної роботи підсилюється також необхідністю гарантування та реалізації конституційних положень щодо побудови соціальної державності в Україні, невід'ємною складовою якої є увага до інституту сім'ї, зважена, продумана сімейна політика, охорона дитинства, материнства і батьківства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність та процеси формування державної сімейної політики розглядаються в працях вчених С. Вакуленко, Н. Лук'янової, Л. Мельничук С. Ничипоренко, В. Ткачової, І. Чеховської.

Проблемам правового регулювання сімейних відносин в Україні, соціально-правового захисту сімей з дітьми, присвячені дослідження та публікації О. Вінгловської, К. Глиняної, І. Жилінкової, Л. Зілковської, О. Карпенко, Л. Кулачок, В. Москалюк, А. Мохаммад, О. Потопахіної та інших учених.

Окремі аспекти державної підтримки сім'ї, зокрема вдосконалення системи соціального захисту, соціальних гарантій, захисту прав дітей, підтримки молодих сімей, висвітлені в дисертаційних дослідженнях з різних галузей науки: державного управління (І. Беганська, Ю. Бондаренко, О. Крентовська, В. Собченко, Р. Сторожук, Ю. Юрченко), економіки (В. Бідак, Н. Борецька), соціології (Н. Гордєєва, Т. Медіна), філософії (Т. Руденко) тощо.

Незважаючи на значну увагу до тематики державної сімейної політики, стан її наукової розробки розглядається недостатньо, тільки в межах більш ширших досліджень. Між тим аналіз стану наукової розробки має важливе значення для формування теоретико-методологічних засад державної сімейної політики, її наукової парадигми. Це обумовило вибір теми даної роботи.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану наукової розробки проблем державної сімейної політики в Україні, зокрема таких, як: розвиток соціального інституту сім'ї в Україні; сутність та зміст державної сімейної політики; формування молодіжної сімейної політики; особливості функціонування сімейних форм

виховання; проблеми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; світовий досвід реалізації сімейної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливу роль у дослідженні вищезазначених проблем на регіональному та державному рівнях відіграє проведення наукових конференцій. Протягом 2005-2011 рр. відбулась ціла низка заходів, присвячених різним питанням сімейної політики, в Києві, Дніпропетровську, Одесі, Харкові, Львові та інших містах. Варто відзначити науково-практичну конференцію «Актуальні проблеми державної сімейної політики», що відбулась в Києві 28 травня 2010 р.

Метою заходу стало об'єднання зусиль органів виконавчої влади та громадянського суспільства заради забезпечення правових, економічних та соціальних умов для зміцнення сім'ї, формування відповідального ставлення батьків до виховання дітей, а також узгодження рекомендацій і пропозицій до проекту Державної програми підтримки сім'ї на період до 2015 року. Результати конференції були відображені в науково-практичному журналі «Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту» [1]. Необхідно відмітити, що захід був проведений Державним інститутом розвитку сім'ї та молоді (згідно з розпорядженням КМУ від 5 січня 2011 р. перейменований у Державний інститут сімейної та молодіжної політики).

Діяльність Інституту спрямована на науково-методичне забезпечення формування й реалізації політики держави щодо розвитку дітей, молоді, інституту сім'ї; проведення фундаментальних та прикладних досліджень з актуальних питань державної політики щодо поліпшення становища сім'ї, всебічного розвитку дітей і молоді, розробка рекомендацій з питань запобігання та вирішення соціальних проблем вразливих категорій населення, впровадження експериментальних майданчиків соціальної роботи тощо.

Дослідницьку роботу Державний інститут сімейної та молодіжної політики поводить у тісній співпраці з іншими науково-дослідними установами, зокрема Інститутом соціології НАН України, Інститутом економіки та прогнозування НАН України, Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України.

Досліджуючи наукову розробку державної сімейної політики, в першу чергу слід звернути увагу на праці методологічного характеру з питань формування й реалізації державної політики в цілому. Грунтовні дослідження в цій сфері здійснили вітчизняні науковці О. Валевський (вивчені концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства)[2]; В.Тертичка (здійснено аналіз і впровадження державної політики в Україні)[3]; С. Кравченко (проаналізовано теоретико-методологічні засади здійснення державно-управлінських реформ) [4]; О. Кучеренко (розкрито теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення державної політики)[5] тощо.

Теоретичні та методологічні розробки теорії державного управління й регулювання суспільних процесів містяться у роботах вітчизняних і зарубіжних учених В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Білинської, В. Бодрова, Ю. Кальниша, В. Князєва, В. Малиновського, А. Мельник, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Я. Радиша, В. Трощинського, В. Цвєткова, В. Чиркіна, Л. Шкляра та інших.

У межах дослідження соціальної політики та формування соціальної державності проблеми сімейної політики розглядалися у роботах В. Бабкіна, М. Волгіна, Е. Гансової, А. Сіленко, О. Скрипнюка, В. Скуратівського, О. Палій, Є. Холостової, П. Шевчука, та ін. Окремі аспекти вдосконалення системи соціального захисту, соціальних гарантій, та державної підтримки сім'ї висвітлені в дослідженнях М. Багмета, Н. Борецької, О. Дороніна, А. Крупника, В. Макаренко, В. Собченко, А. Халецької, Ю. Юрченко тощо.

Безпосереднє відношення до проблеми вивчення державної сімейної політики в контексті теорії та практики державного управління має дисертаційне дослідження Л. Мельничук «Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні» [6]. Теоретично і практично значимим є представлений в роботі аналіз сучасного стану розвитку соціального інституту сім'ї в Україні. З'ясовано тенденції, суперечності та проблеми його функціонування, проаналізовано особливості державного регулювання відповідних процесів в Україні.

Цілком закономірним є твердження автора про те, що існує «необхідність цілеспрямованого державного впливу, формування цілісної науково обгрунтованої системи державного регулювання розвитку інституту сім'ї, заснованої на глибокому розумінні можливостей і обмежень щодо реалізації соціально-економічного потенціалу української родини в сучасних умовах» [6, с. 1].

У низці наукових статей під авторством І. Чеховської, зокрема «Теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем сучасної сімейної політики України» [7], та інших визначається дефініція «сімейна політика», аналізуються проблеми інституалізації та принципи сімейної політики в Україні, доводиться необхідність виокремлення її із соціальної політики держави.

В дисертаційному дослідженні С. Ничипоренко «Молодіжна сімейна політика в Україні: формування та шляхи реалізації» [8] розроблено теоретико-методологічні засади формування молодіжної сімейної політики в Україні, здійснено аналіз демографічного та соціально-економічного становища українських молодих сімей та порівняльних аспектів соціального захисту молодих сімей в світі.

Ця робота є однією з перших в Україні, в яких запропоновано поняття «державна молодіжна сімейна політика» як політика держави, що спрямована на молоду сім'ю, метою якої є її

розвиток, соціальний захист та забезпечення гідних умов для виконання її соціальних і демографічних функцій. Спираючись на розрахунки чисельності й складу населення, автор розробив довгостроковий аналітичний прогноз шлюбно-сімейної ситуації в Україні до 2050 року.

Цілком логічним є висновок, що в умовах сучасної ринкової економіки необхідно забезпечити молодій сім'ї такі умови життєдіяльності, за яких вона, спираючись на власний потенціал та отримуючи підтримку з боку держави та суспільства, стане здатною самостійно реалізовувати свої соціальні функції та репродуктивні установки. Ця підтримка передбачає, насамперед, формування і реалізацію державної політики відносно молодої сім'ї [8, с.13].

Розробці концептуальних засад соціології сімейної та соціальної політики присвячені роботи С. Вакуленко [9]. Сімейна політика розглядається на трьох рівнях: макрорівні, мезорівні та мікрорівні і, відповідно, автором запропоновано рекомендації щодо оптимізації кожного з них. До основних механізмів реалізації сімейної політики автором віднесено соціальну роботу з сім'ями та соціальне обслуговування сімей.

Автор доходить до висновку, що у сучасному українському суспільстві має бути створений механізм координації дій різних суб'єктів, які беруть активну участь у розв'язанні проблем сім'ї: громадських організацій, бізнесу, добродійних фундацій тощо. Концепція сімейної політики має передбачати механізми оптимального розподілу соціальної відповідальності між її основними суб'єктами, а також створення умов для переходу квазісуб'єктів на рівень повноцінних суб'єктів сімейної політики, тобто їх інституціоналізації. Мезорівень сімейної політики представлений системою соціальних послуг. Оптимізація сімейної політики на мікрорівні повинна стосуватися діяльності окремих соціальних служб. Виходячи з цього, запропоновано рекомендації щодо вдосконалення сімейної політики.

З позицій соціально-філософського аналізу розглядаються стан і перспективи розвитку сім'ї, зміст і спрямування державної сімейної політики в дослідженнях В. Ткачової [10]. Підкреслюється, що через суспільні трансформаційні процеси та вплив західних тенденцій відбувається модифікація старих та народження нових форм сімей і «квазісімей», наявні певні кризові явища сім'ї як соціального інституту. Автором виділені основні етапи розвитку української сім'ї та її особливості (тривале збереження громадівських споріднених зв'язків, довготривалість існування патріархальної сім'ї, матріархатність). Варто погодитись з автором у тому, що задачі сімейної політики повинні бути спрямовані на підвищення престижу сім'ї в масовій свідомості, стабілізацію інституту шлюбу й сім'ї, створення умов для успішної реалізації сім'єю її функцій.

Ціла низка наукових робіт присвячена проблемам надзвичайно важливої складової державної сімейної політики – охороні дитинства. В статті 51 Конституції України зазначається, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняється державою, закріплюється також, що держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.

Так, в дослідженнях Н.Лук'янової розроблено концептуально-методологічні засади формування та практичної реалізації державної політики стосовно дітей та молоді у світі і новітній Україні в сучасних умовах [11]. Базовими політичними детермінантами – об'єктами і суб'єктами такої політики визначено дітей і молодь як специфічні соціально-демографічні групи суспільства, державу та її політико-правові, організаційно-методичні засади, які у поєднанні створюють відповідні механізми для ціннісних орієнтацій, соціальної адаптації, розвитку та соціалізації молоді як у власних, так і суспільних інтересах.

Подальшого розвитку в роботах Н.Лук'янової дістала концепція формування та практичної реалізації державної політики щодо дітей та молоді як пріоритетного, специфічного напряму діяльності держави. Позитивної оцінки заслуговує обґрунтування того, що в умовах глобалізації, економічних криз та соціально-політичних трансформацій державна політика стосовно дітей та молоді має здійснюватися на принципах соціальних гарантій, соціального превентивізму, пріоритету, соціальної компенсації, інновацій та участі.

Засади соціально-демографічної політики в Україні стосовно дитинства, соціально-економічні передумови утримання, виховання, освіти підростаючого покоління з позицій економічної науки ґрунтовно аналізуються у наукових статтях та дисертації І. Голубєвої «Дитинство як об'єкт соціально-демографічної політики в Україні» [12]. В роботі визначено демографічну та соціально-економічну сутність поняття «дитинство», яке розглядається як складова життєвого циклу людини, цілісність і компонент демореальності та осмислюється у вигляді взаємодії конкретно-історичних осередків, в яких воно відбувається [12, с. 7]. Дістало подальший розвиток визначення кризи дитинства як наукової міждисциплінарної проблеми, яка складається з: кризи організаційно-інституційної структури дитинства; кризи економіки дитинства; кризи культури дитинства, материнства і дитинства, батьківства і дитинства.

Одним з важливих аспектів дослідження автора є аналіз дитячого будинку сімейного типу як форми родинного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Автором доведено, що діти-вихованці дитбудинків сімейного типу виховуються переважно у нормальному родинно-сімейному середовищі, їм притаманні позитивні людські якості, необхідні для формування соціально повноцінних громадян.

Проблемні питання надання державної допомоги сім'ям з дітьми знайшли всебічне відображення в працях Л. Кулачок [13]. Необхідно зазначити, що державна допомога сім'ям з дітьми є важливою складовою інституту соціального захисту і

сімейної політики, суть якої полягає передусім у поліпшенні матеріального становища сімей з дітьми та створенні сприятливих умов для розвитку підростаючого покоління.

Праці науковця О. Потопахіної присвячені комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем правового забезпечення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [14]. В роботах сформульовані окремі теоретичні та організаційно-правові засади юридичного механізму соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. На основі аналізу правозастосовчої практики зроблено логічний висновок про необхідність удосконалення законодавства про соціальний захист цієї категорії дітей. Основними причинами неефективності окремих правових норм є, на думку автора, відсутність механізму реалізації, декларативність, невідповідність бюджетним параметрам.

Автор справедливо зазначає, що для посилення соціального і правового захисту дітей-сиріт потрібно удосконалити і прискореними темпами впроваджувати різні форми соціального діалогу, залучати підприємства, організації різних форм власності до матеріальної підтримки дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, які знаходяться у складних життєвих обставинах, а також стимулювати роботу із зазначеною категорією осіб шляхом надання певних пільг та компенсацій.

Також вивченню проблем правового захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні присвячені роботи Л. Зілковської, О. Карпенко, В. Москалюк, Ю. Харченко. В цих дослідженнях обгрунтовані об’єктивні переваги сімейних правових форм утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування перед вихованням в державних інтернатних закладах. Автори єдині в думці про невідповідність чинної інтернатної системи нормам Конвенції ООН про права дитини та інтересам і потребам дитини. Виходячи з цього, значна увага приділяється альтернативним сімейним формам опіки – дитячому будинку сімейного типу та прийомним сім’ям.

Відповідні дослідження займають чільне місце у педагогічній та соціологічній науці. Так, в дисертаційному дослідженні «Соціальне становлення дітей в дитячих будинках сімейного типу» [15] І. Пєша досліджено проблему становлення особистості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, за умов виховання у дитячому будинку сімейного типу, визначено особливості виховного впливу даного специфічного соціального інституту на вихованців. Теоретично обгрунтовано переваги педагогічного впливу сімейної опіки над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, перед іншими державними інституціями, що піклуються про дітей-сиріт.

За результатами дослідження визначено особливості функціонування дитячих будинків сімейного типу, основні умови гармонійного розвитку у таких сім’ях особистості дитини, позбавленої батьківського піклування. Доведено необхідність та апробовано систему соціально-педагогічної підготовки кандидатів на створення дитячих будинків сімейного типу під час проведення соціально-педагогічних тренінгів.

Колективна монографія «Бідність та нерівні можливості дітей в Україні», яка вийшла в 2009 р. за редакцією Е.Лібанової [16], містить аналіз впливу соціально-економічного розвитку країни на становище дітей. В роботі запропоновано адаптовану до українських умов концепцію дослідження бідності та нерівних можливостей дітей, вивчено окремі складові добробуту сімей з дітьми, проаналізовано становище вразливих категорій дітей, розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності державної соціальної допомоги з метою подолання бідності та нерівності серед дітей. Роботу було виконано в рамках глобального дослідження Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) щодо бідності та нерівних можливостей серед дітей, яким було охоплено 40 країн світу, включаючи Україну [16, с. 5].

У ході дослідження автори приходять до невтішних висновків. Чисельність населення в Україні неухильно скорочується вже протягом шістнадцяти років, і переважну роль у цьому процесі відіграло природне зменшення (депопуляція). Рівні народжуваності й смертності в Україні настільки не сприятливі, що навіть за умови певного поліпшення демографічної ситуації у довгостроковій перспективі триватиме скорочення населення. Одночасно зі зменшенням кількості населення відбувається його постаріння [16, с. 275]. Подолання цих негативних явищ авторами дослідження пов’язується, зокрема, з такими напрямами вдосконалення системи підтримки вразливих категорій сімей в умовах обмежених бюджетних можливостей, як реформування системи соціальних пільг та, відповідно, звільнення коштів для універсальних виплат на дітей і адресних видів допомоги; обмеження права отримання житлових субсидій для небідного населення; вдосконалення механізмів призначення адресної допомоги малозабезпеченим сім’ям [16, с. 277]. Такі кроки мають підвищити адресність та ефективність використання бюджетних коштів на підтримку бідного населення, і автоматично вплинуть на збільшення охоплення сімей з дітьми системою соціальної допомоги.

Міжнародний та європейський досвід сімейної політики також користується увагою вітчизняних дослідників. Відповідні доробки належать Г. Кришталь, Л. Мельничук, І. Семенець-Орловій, І. Чеховській та іншим. Вимоги сьогодення, глобалізаційні впливи

зумовлюють необхідність вивчення основних підходів до реалізації сімейної політики в Європейському Союзі і в цілому в світі, узагальнення досвіду розвинутих країн щодо подолання негативних тенденцій у розвитку інституту сім'ї.

Автори єдині в тому, що за останні три десятиліття в більшості країн Європи відбулися суттєві трансформації функціонування соціального інституту сім'ї, які супроводжувалися значною зміною демографічних показників, зростаючою різноманітністю типів сім'ї та підвищенням ризику бідності окремих категорій сімей. При цьому, як справедливо зазначає Г.Кришталь, досвід ЄС підтверджує, що для того, щоб реалізувати політику гідності людини, поваги до людської особи, спочатку треба відмовитися від політики лібералізму, індивідуалізму, гедонізму, нездорової толерантності і споживацтва. Європа повинна бути передовсім Європою духа і цінностей, а не Європою бізнесу [17].

Висновок. Теоретико-методологічні, методичні та практичні питання державної сімейної політики були й залишаються предметом постійних наукових досліджень. Водночас проблемам формування й реалізації сімейної політики з позицій державно-управлінської науки приділяється недостатньо уваги. Здебільшого відповідною тематикою займаються представники юридичних, соціологічних, та економічних наук. Між тим, актуальність проблеми вдосконалення державного регулювання розвитку інституту сім'ї, її теоретична і практична значущість обумовлює необхідність продовження наукових розробок з цієї проблематики.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку пов'язуються з такими напрямами, як пошук шляхів оптимізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та влади в реалізації сімейної політики; оцінка впровадження державних програм щодо альтернативних форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та вироблення напрямів вдосконалення відповідної державної стратегії; аналіз зарубіжного досвіду сімейної політики для з'ясування можливостей його використання у вітчизняній практиці; з'ясування сучасних тенденцій розвитку інституту сім'ї та впливу глобалізаційних процесів на формування державної сімейної політики тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні проблеми державної сімейної політики: Матеріали науково-практичної конференції/ С.Р.Сафіуллін, С.В.Толстоухова, О.В.Бєлишев та ін.// Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту (спецвипуск). Науково-практичний журнал. – 2010. - № 1-2. – 156 с.
2. Валевський О.Л. Концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук.ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О.Л. Валевський. — К., 2010. — 36 с.
3. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: автореф. дис. на здобуття наук.ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В.В.Тертичка. – К., 2004. – 36 с.
4. Кравченко С.О. Теоретико-методологічні засади здійснення державно-управлінських реформ: автореф. дис. на здобуття наук.ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / С.О. Кравченко. — К., 2010. — 36 с.
5. Кучеренко О.О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: автореф. дис. на здобуття наук.ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О.О. Кучеренко. — К., 2000. — 20 с.
6. Мельничук Л.М. Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л.М.Мельничук. — К., 2009. – 20 с.
7. Чеховська І.В. Теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем сучасної сімейної політики України / І.В.Чеховська // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 48. - С.229-237.
8. Ничипоренко С.В. Молодіжна сімейна політика в Україні: формування та шляхи реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика»/ С.В. Ничипоренко. — К., 2008. – 20с.
9. Вакуленко С.М. Оптимізація сімейної політики в умовах сучасного українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук.ступеня. канд. соціол. наук: спец. 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології» / С.М. Вакуленко. — Х., 2007. — 20 с.
10. Ткачова В.О. Стан і перспективи розвитку сім'ї в сучасному українському суспільстві (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії»/ В.О. Ткачова. — О., 2008. – 22 с.
11. Лук'янова Н.Л. Державна політика щодо дітей та молоді в новітній Україні в умовах трансформаційних змін: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Н.Л. Лук'янова. — К., 2010. — 18 с.
12. Голубєва І.Є. Дитинство як об'єкт соціально-демографічної політики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук.ступеня канд. екон. наук: спец. 08.09.01 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика»/ І.Є. Голубєва. — К., 2005. - 19 с.
13. Кулачок Л.В. Державна допомога сім'ям з дітьми як форма соціально-правового захисту: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення»/ Л.В. Кулачок. — Х., 2003. — 19 с.
14. Потопахіна О.М. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення»/ О.М. Потопахіна. — О., 2008. — 20 с.
15. Пєша І.В. Соціальне становлення дітей в дитячих будинках сімейного типу: автореф. дис.на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.05 «Соціальна педагогіка»/ І.В. Пєша. — К., 2000. — 20 с.

16. Бідність та нерівні можливості дітей в Україні / [Черенько Л.М., Полякова С.В., Реут А.Г. та ін.] ; за ред. Е.М.Лібанової. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Український центр соціальних реформ, 2009. – 288 с.
17. Кришталь Г. Сімейна політика в ЄС – приклад Польщі. – Інститут родини та подружнього життя УКУ [Електронний ресурс] / Г.Кришталь. - Режим доступу: family-institute.org.ua

Рецензенти: *Коваль Г. В. – к.політ.н., доц.;*
Палагнюк Ю. В. – к. політ. н.

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 321.1

Андріяш В. І.

ЕТНОПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ: АНАЛІЗ НАУКОВОЇ ДЕФІНІЦІЇ

Анотація. *В статті аналізується категоріальний апарат досліджень етнополітичних процесів в Україні та світі в умовах зростаючої глобалізації*

Ключові слова*: етнос, нація, етнічні процеси, етнонаціональні процеси, етнонаціональні відносини, етнополітичні процеси, етнополітика.*

Аннотация. *В статье анализируется категориальный аппарат исследований этнополитических процессов в Украине и мире в условиях возрастающей глобализации.*

Ключевые слова*: этнос, нация, этнические процессы, этнонациональные процессы, этнонациональные отношения, этнополитические процессы, этнополитика.*

Summary. *The articles deals with the analysis of sets of categories found in the research of ethnopolitical processes in Ukraine and the world in the conditions of increasing globalization.*

Key words*: ethnic group, nation, ethnic processes, ethnonational relations, ethnopolitical processes, ethnopolitics.*

Постановка проблеми. Нова якість українського суспільства, вимагає відповідного критично-конструктивного аналізу етнічного чинника, який в умовах зростаючої глобалізації впливає не тільки на управління етнічними та національними процесами, але й відіграє важливу роль у розбудові української державності, демократизації політичної системи і державного управління.

Саме тому, постійний пошук, викликаний часом, нових підходів до вивчення етнічних процесів супроводжується у зарубіжній та вітчизняній науці дискусіями щодо їхнього змісту та сутності і, зрештою призводить до категоріальної плутанини, що, в свою чергу, знижує не лише якість наукової дискусії, а й політичних рішень у контексті етнодержавотворення. Адже, сьогоднішнє існування українського етносу пов'язано, по-перше з проблемою визначеності ним свого місця в сучасному культурно-цивілізаційному світі; по-друге з відродженням його як титульного етносу в умовах актуалізації іноетнічного чинника і привнесенням елементів іноетнічної традиції у сферу націєтворення; по-третє врахування етнічного чинника при розбудові української державності.

Метою статті є окреслення категоріального апарату досліджень етнополітичних процесів в Україні та світі в умовах зростаючої глобалізації. Особливої уваги при цьому заслуговує порівняльний аналіз підходів до визначення енополітичних процесів у світі та в Україні.

Аналіз останніх досліджень. Останнє десятиріччя у вітчизняній науковій думці ознаменоване активним теоретичним осмисленням широкого спектра проблем, пов'язаних з етнічною та національною проблематикою (етно- і націогенез), етнічною теорією, етнічною й національною політикою та етнічними процесами, що стало особливо актуальним після проголошення не залежності України та її становлення як багатонаціональної спільноти. Проблеми етнічних, етнонаціональних та етнополітичних процесів перебувають в центрі уваги багатьох сучасних українських та зарубіжних етнополітологів, представників інших соціально-гуманітарних наук, таких як М. Атаєв і Н. Гаджиев [1], А. Баронин [2], О. Бауэр [3], О. Бірюкова [4], И. Богомолова [5], Э. Геллнер [6], Г. Денисова [7] і др. Але системне висвітлення поняття та змісту етнополітичних процесів в сучасних умовах залишається предметом подальших наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Спроби розглядати етнічне та етнос як динамічну систему робилась вченими ще у XIX ст., але тільки в XX ст. з виникненням нових соціальних рухів, зокрема етнорегіональних і активне їх включення в політичний процес дозволило охарактеризувати їх як етнополітичні процеси. Під етнічними процесами почали розуміти наслідки взаємодії або між порівняно розвиненими етносами, або між великим і розвиненим етносом та невеликими іноетнічними групами, що потрапили до його середовища [12]. Таке трактування етнічних процесів дещо спрощувало розуміння етносу як системи, котра залежно від об'єктивних умов та

логіки його внутрішнього розвитку, могла набувати надзвичайно складних і різноманітних форм.

Потрібен був час щоб змінити ставлення науки до дефініції «етнічні процеси» з урахуванням змін, що відбуваються у житті тієї чи іншої етнічної спільноти, а саме: зміни у складі життя й способі життя певного етносу або навколо нього, зміни зв'язків з ним (у навколишньому середовищі, у стосунках між сусідами), що зумовлюють сутнісні зрушення в його бутті як складової людської історії та політичних відносин [18, с. 77]. Тобто змін, які стосуються як окремих елементів структури етносу, так і всієї його структури. Особливо це стосується змін етнічних процесів (етнодемографічних, етнополітичних, етносоціальних та етнокультурних змін етнічних спільнот [25, с. 89]), які відбуваються на пострадянському просторі в процесі «взаємодії достатньо великих груп населення, кожна з яких характеризується, з одного боку, безумовно артикулюючою етнічною ідентичністю, з іншого, – певними (реальними або бажаними) інститутами суверенітету» [10, с. 40].

На думку С. Макарчука термін «етнічні процеси», відображає зміст трансформації, що відбувається з етносом упродовж його історії. Зрозуміло, що зміст тієї трансформації у різних історичних та географічних умовах має відмінні тенденції та напрями і залежно від того, у якому напрямі відбувається трансформація етносу, в етнічних процесах виділяють диференційні (коли єдиний етнос розпадається на два чи більше етноси) та конвергентні (коли відбувається злиття кількох етносів у один) [22, с. 24].

На думку О. Бірюкової, оскільки в Україні спостерігається не тільки етнічний ренесанс (як у країнах Заходу в середині XX ст.), а й національне відродження у зв'язку з становленням незалежної держави, поява поняття «етнонаціональні процеси» пов'язана з необхідністю підкреслити актуальність для України не тільки проблеми етносів, а й національно-державного будівництва [4]. В той же час вважає вона вагомою перешкодою в осмисленні категорії «етнонаціональні процеси» є відсутність у науковій думці загальноприйнятої цілісної понятійно-термінологічної системи та узгоджених підходів до розуміння сутності категорій «етнос» та «нація». Вони розглядаються часом із діаметрально протилежних позицій, що пояснюється міждисциплінарним характером дослідження етнонаціональних реалій [4].

Можна погодитись з дослідниками, що «сьогодні на пострадянському просторі поняття «етнос» звичайно відділене від «нації» через специфіку сприйняття цього терміна в різних державах колишнього СРСР, що залежить від ступеня етнічної гомогенності й гетерогенності складу населення цих держав і їхньої національної політики» [16, с. 12-16].

Отже нація – це скоріше політико-територіальна спільнота, яка формується на засадах належності її представників до певної держави і «пов'язана спільністю характеру на підставі спільності долі» [3, с. 2], тобто як зазначає А. Баронін, вона ґрунтується насамперед на соціальному принципі [2, с.46]. За Е. Геллнером, нація – це культурна єдність в системі ідей, умовних зв'язків, способів поведінки і спілкування [6, с. 35]. Саме тому на думку Р. Додонова «до однієї нації можуть входити декілька етносів, великих або малих; один етнос може бути розпорошеним по багатьом і багатьом націям» [9, с. 66]. На нашу думку нація – це скоріше стан етносу, пов'язаний з самоусвідомлення створення національної держави.

На думку російського дослідника Ж. Тощенка, «етнічне включає в себе все те, що можна назвати позачасовим субстратом життя народу, онтологічне значущою основою, яка зберігається у потоці історичних змін. Національне – певний стан етносу, одна із фаз його розвитку, що припускає перетворення народу з природно-етнографічного матеріалу в суб'єкт історії" [28, с. 136].

В Україні після отримання незалежності розв'язання етнополітичних проблем, як пише О. Майборода, відбувалося в умовах суспільної трансформації – зміни політичного ладу, відносин власності, соціальної структури, перебудови господарського комплексу. Демократизація, утвердження ліберальних цінностей, пріоритету індивідуальних прав над колективними супроводжувалося падінням життєвого рівня, зростанням патерналістських сподівань, вимогами до держави посилити свою дирижистську функцію. Саме таке двоїсте становище, у якому опинилося українське суспільство і вплинуло на етнонаціональну політику держави. З одного боку, проголошення курсу на інтеграцію в Європу і лібералізація офіційної етнонаціональної політики, тобто надання права вибору (як колективного, так і індивідуального) стосовно мовнокультурних уподобань своїх громадян, а з іншого боку, гострота одержаних у спадщину від попередньої системи і надбаних етнополітичних проблем зумовлювала посилення її національно-інтегруючої функції [20, с. 282].

Погоджуючись з позицією О. Стогової щодо актуальності вжитку саме терміну «етнонаціональна політика», який «охоплює всі можливі відтінки взаємовідносин етноспільнот та держави між собою» [27, с. 5], деякі дослідники, наприклад О. Бірюкова, стверджують, що явища та процеси, пов'язані з феноменом етнічності, можна характеризувати як «етнонаціональні», бо саме цей термін фіксує наявність, зокрема, в українському суспільстві титульного етносу, національних меншин та етнічних груп, спільна енергія яких має слугувати інтересам реформування суспільства, його модернізації. Прихильники даної теорії стверджують, що, саме таке поняття знімає ті принципові відмінності, що, згідно з окремими існуючими концепціями, можуть існувати між такими типами спільнот, як етноси, нації. На їхню думку, етнонаціональні процеси у сучасному світі зумовили взаємодію двох протилежних тенденцій:

з одного боку, до інтеграції, а з іншого – до збереження та культивування самобутності [4]. Саме тому О. Бірюкова пропонує під терміном «етнонаціональні процеси» розуміти основні компонентні зміни у структурі й способі життя певного етносу (або між порівняно розвиненими етносами, або між великим і розвиненим етносом та невеликими іноетнічними групами, що потрапили до його середовища), що відбуваються внаслідок міжетнічної взаємодії та зумовлюють сутнісні зрушення в його бутті [4]. Отже під поняттям «етнонаціональні процеси в Україні» розуміється процес етнічного відродження як українського титульного етносу, так і корінних народів та національних меншин.

Характерною рисою етнонаціональних процесів в Україні підкреслює О. Бірюкова, є з одного боку, утвердження сталих структурних компонентів українського суспільства, їх інтеграція з тенденцією формування громадянської нації, а з іншого – прагнення до збереження національної самобутності та політизацією етнічності [4]. Все – це потрібує більш чіткого розуміння феномена етносів та етнічних груп, з точки зору практичного вирішення проблем їхнього розвитку.

Важливою складовою політизації етносу є масова мобілізація під гаслами національного відродження, але в УСРР, цей процес був загальмований тому, що «Уряд СРСР уміло деполітизував націоналістичні рухи в республіці, припинив їхнє критичне зростання», тобто «тим самим загальмував процес визрівання внутрішніх природних процесів формування української політичної нації» [30, с. 147], зробивши акцент на національно-територіальній автономії.

Автор підтримує думку про те, що поєднання етнічного та національного в одному терміну призводить до плутанини, ускладнює розуміння написаного. Прикметник «національний» є багатозначним. Наприклад, у назві теми: «Національні процеси в Україні в 20-ті р.», ми не знаємо напевно, в якому з трьох значень його вжито: чи в етнічному значенні – як «етнічні процеси»; чи в національному – як «процеси формування (або розвитку) нації»; чи в територіально-соціальному – як міру поширення певних процесів – «загальноукраїнські процеси».

Поєднання «етнонаціональний» тим паче потребує тлумачення. Його використання у назві курсу «Етнонаціональний розвиток українського народу», як пише О. Чирков призводить до недостатньої визначеності предмета вивчення. У цьому ж ряду стоять такі терміни: «етнонаціональні реалії», «етнонаціональний інтерес», «етнонаціональні процеси», «національно-етнічна самобутність», «етнонація», «етнонаціогенез» [29].

На користь цієї позиції говорить і той факт, що ще донедавна в довідниково-енциклопедичній літературі серед «етнічних» присутні лише терміни етнічна психологія, етнічна спільність, етногенез, етногеографія, етнографізм, етнографічна група, етнографічні музеї, етнографія, етнодемографія, етноніміка, етнолінгвістика та етнос; натомість серед «національних» лише терміни народ, народи корінні, нація та інші [12]. Ще вужче ця тематика була представлена в Українській Географічній Енциклопедії і навіть у 10-томовій Енциклопедії Українознавства. Дефініція – «етнос» – відсутня у виданих в Києві словнику-довіднику Міжнаціональні відносини. Терміни и визначення (1991 р.) та довіднику Етнонаціональний розвиток України. Терміни, визначення, персоналії (1993 р.). Варто відмітити, що навіть у більш недавніх виданнях довідниково-енциклопедичної літератури відсутні такі поняття як «етнонаціональні процеси», «етнополітичні процеси», навіть «національні процеси» [13]. Хоча відзначимо, що там присутні такі поняття, як «етнічні процеси», «етнічна консолідація», «етнічна парціація» та багато нових, досить цікавих термінів на зразок «етнічні ідіоти», «етнічні потвори» та інші [13].

Вивчаючи термінологію зазначимо, по-перше, що сам факт його появи знаменує його включеність до складу наукової теорії, «сформованість», достатню ступінь визначеності; по-друге, номіноване, наукове поняття інтегрується в процес наукового розвитку: обговорюється в наукових дискусіях, входить до наукового вжитку, нарешті, стає причиною більш глибокого дослідження відповідних об’єктів реальності; в результаті уточнюється набір істотних ознак самого життя [21, с. 146-152].

На думку автора використання поняття «етнонаціональні процеси» тісно пов’язано з використанням поняття «етнонаціональні відносини». Термін «етнонаціональні відносини» хоча й не властивий європейській мовній традиції, однак на думку М. Папієва, його варто застосовувати в українському законодавстві, аби чіткіше визначити об’єкт відповідної державної політики та уникнути колізії з термінологією чинних правових актів, у яких поняття «національного» вживається і в сенсі етнічного, і в сенсі державно-громадянського. Крім того, термін «етнонаціональні відносини» адекватно відбиває специфіку багатоетнічності загалу громадян України, які сукупно утворюють українську націю, український народ [24]. Але погодимося, що Україна не єдина поліетнічна країна в світі, державна політика якої потребує створення нового поняття для пояснення того, що зарубіжна практика вже пояснила.

Саме з цієї позиції автор пропонує використовувати таке поняття як «етнополітичні процеси», тому що вони багатопланові і зачіпають практично всі сфери соціального буття. Виявляються і економіці, і в соціокультурній сфері, і в плані міжгрупової та міжособистісної взаємодії. А в українській практиці відображають процесуальні аспекти форми прояву активності етнічних спільнот, їх суб’єктності. Оскільки етнічні групи та етнічні спільності є складовими частинами політичної системи сучасних суспільств, то етнополітичний процес можна визначити як політичний процес зі значною участю

політизованих етнічних акторів, які відстоюють свої цінності та інтереси [5, с. 6].

На думку вітчизняних дослідників поняття «етнополітичний процес» – це комплекс заходів з боку держави щодо регулювання етнонаціональних аспектів життєдіяльності суспільства [15]. Їх сутність визначається тісною ув'язкою з участю різних суб'єктів (елементів) етнонаціональної структури у суспільному розвитку, формуванні громадянського суспільства із збереженням його етнічної специфіки. У змістовному плані етнополітичні відносини, що виникають між різними суб'єктами етнополітичних процесів, на думку фахівців, характеризують багатоманітну взаємодію національної еліти та багатонаціонального електорату, національних рухів, партій тощо [19, с. 11].

На думку автора – етнополітичні процеси можна визначити, як складний комплекс різнопланових явищ, які являють собою відповідь на процес розвитку етносу, що полягає у забезпеченні його нормального функціонування й охорони від розпаду, зникнення, зміни в існуванні або статусі під впливом поширення глобалізаційних процесів. Також варто зазначити, що етнополітичний процес – це завжди реакція на ситуацію в суспільстві.

Етнополітичний процес відрізняється не тільки суб'єктами, але і значеннями політичних дій. Тому він не вкладається в класичні політологічні схеми західних вчених, що розглядають політичний процес в рамках «теорії обміну» і процедури віднесення до інтересів, як того вимагає ключова методологічна метафора «економічної людини» [8]. Суб'єкти етнополітичного процесу частіше за все відстоюють неспівпадаючі цінності (а не інтереси) і «працюють» не на користь єдності політичного простору. Як стверджує А. Панарін, «в політиці все активніше заявляє про себе не тільки «розумний егоїзм» посттрадиційних особистостей, переслідуючи свої індивідуальні інтереси, але і відчувається реванш «колективних сутностей», таких як національний інтерес, національні цілі й пріоритети, цивілізаційна, соціокультурна, конфесійна ідентичність» [23, с. 37], які «розколюють єдине громадянське суспільство на субкультурні й регіональні групи, що протиставляють свою культурну або регіональну ідентичність політичній громадянськості» [23, с. 175-177]. Ці рухи вимагають іншої перспективи свого аналізу, зокрема, не в парадигмі марксизму свободи як пізнаної необхідності, усвідомленого інтересу (перш за все, економічного), а в контексті розвитку історії під впливом активності духовно орієнтованого суб'єкта, для якого світ цінностей не менш важливий, ніж світ інтересів.

Інтерпретація сутності етнополітичного процесу залежить від теоретико-методологічних позицій дослідників. Прихильники онтологічної природи етносу, як правило, аналізують етнополітику в теоретичних парадигмах соціально-економічного детермінізму або теорії конфлікту. Етнос тут виступає як самостійний суб'єкт політики, що володіє власними інтересами, пов'язаними з соціально-демографічним і етнокультурним відтворюванням. Найпоширенішою концепцією етнополітики при цьому підході є концепція «внутрішнього колоніалізму» (М. Гектер, Вашингтонський університет) [8]. Політична участь етносу пояснюється нерівномірними темпами індустріалізації в поліетнічній державі, що породжують різні рівні соціально-економічного розвитку етногруп. Таким чином, економічна нерівність між представниками різних етнічних груп усвідомлюється як колективне етнонаціональне пригноблення і стає джерелом етномобілізації. Сюди ж примикають трактування етнонаціональних конфліктів як реакція на нав'язування менш розвиненим регіонам зразків соціального функціонування більш розвиненого центру.

Представники конструктивізму аналізують етнополітичні процеси і етнополітику в парадигмі постмодерну, головною тезою якого є утвердження автономії політичної сфери в сучасному суспільстві по відношенню до економічної і соціальної сфер. Політика розглядається як замкнута на саму себе, як виробництво політичних подій ради відтворювання самої політики, а не в ім'я відстоювання і реалізації економічних або соціальних інтересів або цінностей великих соціальних груп. В даному контексті етноеліти, що мобілізують на політичну участь етнічну групу, керуються зовсім не інтересами етнічного цілого (яке украй сумнівно): збереженням і відтворюванням етнокультурної самобутності, створенням правових і соціально-економічних умов для соціально-демографічного розвитку етносу й ін., – а вузькогруповими інтересами [8].

З погляду парадигми постмодерну етнополітичний процес (мітинги, маніфестації, декларація етнічних інтересів, виборчі кампанії й ін.) організовується етнолідерами (антрепренерами) в інструментальних цілях, а саме чинити тиск, лобіювати власні інтереси, використовувати етнічний чинник як владний важіль для політичного шантажу й ін. Здатність мобілізувати етнічну групу на політичну участь (перетворити її на політичну силу) виступає тим символічним капіталом, який політики використовують як власний владний ресурс для участі в політичній грі [8]. Отже етнічні відмінності є основою для політичної диференціації народів в умовах суперництва політичних еліт.

Ті ж теоретичні підходи, але з деякими варіаціями, реалізуються при аналізі етнополітичних процесів і російськими науковцями. Так, наприклад, з онтологічних позицій трактується етнополітичний процес А. Андрєєвим, Л. Хоперською [8]. Зокрема, А. Андрєєв висунув етнічний чинник як домінанту політичного процесу, з якою був пов'язаний розпад радянської політичної системи. Використовуючи термін етнічна революція під якої розуміє складний процес вторинного розігрівання етногенезу, зміни соціально-економічної і культурної моделей, задаючих матриці відтворювання етнічних спів товариств) [8].

Інший підхід до інтерпретації етнополітичного процесу, в парадигмі постмодернізму обґрунтовується в працях відомих російських вчених – етнолога В. Тишкова, соціолога А. Здравомислова, політолога А. Панаріна, які розглядають формування етнополітичного процесу на пост радянському просторі як один з наслідків (а не причин) розпаду соціально-політичної структури, що склалася [8]. Зокрема А. Здравомислов, аналізуючи етнічні конфлікти, відзначає, що процес суверенізації повинен пояснюватися не через абстракцію «національних інтересів», а через формування нових еліт і боротьбу між ними за перерозподіл впливу в політичному просторі за допомогою формування нової символіки [14, с. 164].

Вченим і політикам пропонується розглядати міжетнічні конфлікти або конфлікти з активним впливом етнічного чинника не з позиції зіткнення інтересів великих соціальних груп (традиційних суб'єктів політичного процесу), а з погляду зіткнення інтересів достатньо вузьких політичних угрупувань з приводу перерозподілу влади. Цю позицію поділяє ряд дагестанських дослідників, які звертають увагу на те, що етнічна характеристика – тільки зовнішня форма, якою наділяються об'єднання, створенні на іншій підставі – економічного інтересу, бізнесу [1, с. 33]. Так Е. Кисрієв зазначає, що саме по собі етнічне співтовариство не виступає суб'єктом політичних дій, оскільки є єдністю і солідарністю між людьми, що володіють набором загальних соціокультурних характеристик. Але при певних обставинах «національність стає опорою існуючої політичної влади або основою становлення нової політичної сили і обґрунтуванням її легітимності» [17, с. 12].

Деяку проміжну позицію у визначенні суб'єкта етнополітичного процесу займають послідовники трактування інструменталістської природи етносу (Г. Денисова [8], Л. Дробіжева [11], З. Сикевич [26]), що є спробою поєднання онтологічних характеристик етносу і методів конструювання етнічності (методології постмодерну).

Таким чином, можна зробити **висновок,** що у науковій літературі не існує єдиної класифікації етнополітичних процесів, але якщо виходити з характеристики етнополітичних процесів як різновиду політичних процесів, то можна вважати, що вони мають таки ознаки, що і політичні процеси і відображають динамику етнополітичного життя етносу в реально існуючих політичних умовах.

Причинами цього, по-перше, є спроба поєднання етнічного та національного в одному терміні, що пояснюється відсутністю у науковій думці загальноприйнятої цілісної понятійно-термінологічної системи та узгоджених підходів до розуміння сутності категорій «етнос» та «нація»; по-друге, зростання ролі етнічного фактору в сучасному світі, та, як наслідок, політизація етнічності; по-третє, відсутність наукової інтерпретації етнічних процесів та їх похідних серед вітчизняних науковців.

Тому подальшого наукового осмислення й практичного вирішення потребує проблема створення загальних підходів до визначення етнополітичних процесів, які проходять на тлі конкретно-історичних політичних реалій. Подальшого вивчення потребує також вивчення зарубіжного досвіду розвитку етнополітичних процесів, які обумовлені в тому числі і особливостями соціально-економічного та політичного розвитку долі конкретних народів в конкретних країнах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаев М.М., Гаджиев Н.М. Этнополитические процессы в постсоветском Дагестане. /М.М. Атаев, Н.М. Гаджиев. – Махачкала : Изд-во ДНЦ РАН, 1997. – 133 с.
2. Баронин А.С. Этническая психология. / А.С. Баронин. – К.: Тандем, 2000. – 264 с.
3. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. / О. Бауэр. – СПб.: Ригнер, 1909. – 224 с.
4. Бірюкова О.О. Геополітичний вимір етнонаціональних процесів в Україні. [Электронный ресурс] / О. О. Бірюкова. – Режим доступа : http://disser.com.ua/list/code-07.html
5. Богомолова И.Г. Политико-правовое регулирование региональными этнополитическими процессами (на примере Карачаево-Черкесской республики и Ставропольского края) / И. Г. Богомолова; Автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. – Ставрополь : 2006. – 27с.
6. Геллнер Э. Нации и национализм / Пер. с англ./ Ред. и послесл. И.И. Крупника. –М.: Прогресс, 1991. – 320 с.
7. Денисова Г.С. Социальная субъектность этноса (концептуальный подход). / Г.С. Денисова. – Ростов н/Д. 1996. – 167с.
8. Денисова Г.С., Радовель М.Р. Этносоциология: Учеб. пособие для студентов ун-тов и пед. вузов. [Электронный ресурс] / Г.С. Денисова, М.Р. Радовель – Режим доступа : http://polbu.ru/denisova_ethnosociology
9. Додонов Р.А. Некоторые аспекты этатического похода к определению понятия «нація» / Р. А. Додонов.// Константы. – 1995. – № 11. – С. 65-70.
10. Драгунский Д.В. Этнополитические процессы на постсоветском пространстве и реконструкция Северной Евразии / Драгунський Д.В.// Полис (Политические исследования). – 1995. – №3. – С. 40-47.
11. Дробижева Л. М. Социальная и культурная дистанции. Опыт многонациональной России / Институт этнологии и антропологии РАН; Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижева. – М. : Институт социологии, 1998. – 385 с.
12. Етнічний довідник: поняття та терміни [Электронный ресурс]/ – Режим доступа : http://etno.us.org.ua/glossary/index.html
13. Етнологія. Словник. [Электронный ресурс] / – Режим доступа : http://ethnology.ucoz.ua/
14. Здравомыслов А.Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М.: Аспект-Пресс, 1997. – 286 с.
15. Зварич І. Етнополітичні процеси як об'єкт системного і функціонального аналізу [Электронный ресурс] / І. Зварич. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu/PSF/2009_11/Zvarych.pdf

16. Ігнатенко В.В., Селіванова О.О. Проблема етнічної ідентичності: аналіз дискусійних аспектів Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького. / В.В. Ігнатенко, О.О. Селіванова.// – Випуск 133-134. – Серія Історичні науки. – С. 12-16.
17. Кисриев Э.Ф. Национальность и политический процесс в Дагестане [Текст] / Э. Ф. Кисриев; – Махачкала, Изд-во ДНЦ РАН, 1998. – 53с.
18. Кресіна І.О. Етноси, етнічні групи, нація. Сучасна етнополітика // Сприяння поширення толерантності у суспільстві / О.Майборода, Р.Чілічава, Т.Пилипенко та ін. – К.: Фонд "Європа XXI", 2002. – 312 с.
19. Куць О.М., Куц Ю.О. Етнополітичні аспекти розбудови Української держави. / О.М. Куць, Ю.О. Куць. – Х.: Видання журналу «Березіль», 1999. – 274 с.
20. Майборода О. Етнополітична сфера в Україні. / О. Майборода // Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні . – М.: «Три квадрата», 2003 – 322 с.
21. Макарихина О.А. История терминов в истории гуманитарной науки (на примере термина "этнос"). / О.А. Макарихина. – Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2009. – № 1. – С. 146-152.
22. Макарчук С.А. Етнічна історія України. / С.А. Макарчик. – К. : Знання, 2008. – 472с.
23. Панарин А.С. Политология. / А.С. Панарин. – М: «Проспект», 1997. – 408 с.
24. Папієв М.М. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про затвердження «Стратегії державної етнонаціональної політики» [Электронный ресурс] / М.М. Папієв. – Режим доступа : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hcxByesZ92wJ:gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34%3Fid%3D%26pf3511%
25. Пономарьов А. Українська етнографія: Курс лекцій. / А. Пономарьов. – К.: Либідь, 1994. – 318 с.
26. Сикевич З.В. Социология и психология национальных отношений./ З.В. Сикевич. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 1999. – 203 с.
27. Стогова О.В. Людський вимір етнонаціональної політики та його реалізація в Україні: Автореф. дис. … канд. політ.наук: 23.00.02 / Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2005. – 16 с.
28. Тощенко Ж.Т. Этнократия: История и современность. Социологические очерки. / Ж.Т. Тощенко. – М.: "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЭН), 2003. – 432 с.
29. Чирков О. Слабкі місця сучасної українознавчої термінології (за текстами навчальних програм з українознавства). [Электронный ресурс] / О. Чирков. – Режим доступа : http://www.rius.kiev.ua/ogol.html
30. Якубова Л. Теоретичні аспекти дослідження історії етнічних меншин УРСР. [Электронный ресурс] / Л.Якубова – Режим доступа : http://www.history.org.ua/JournALL/pro/15/7.p

Рецензенти: *Іванов М. С. – д.політ.н., професор;*
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

Дата надходження статті до редколегії 14.11.2011 р. р.

УДК 351

Даньшина Ю. В.

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація. *У статті здійснено аналіз стану формування нормативно-правового регулювання адміністративної послуги в Україні. Автором робиться спроба запропонувати системні заходи для вдосконалення законодавства про адміністративні послуги, з урахуванням та виправленням існуючих протиріч.*

Ключові слова*: адміністративна послуга, закон, нормативно-правовий акт, регламент, стандарт.*

Аннотация. *В статье осуществлен анализ состояния формирования нормативно-правового регулирования административной услуги в Украине. Автором делается попытка предложить системные мероприятия для совершенствования законодательства об административных услугах, с учетом и преодолением противоречий.*

Ключевые слова*: административная услуга, закон, нормативно-правовой акт, регламент, стандарт.*

Summary. *The analysis of process of forming of legal principles of adjusting of administrative favour is carried out in the article. Given it a shot an author to define system measures for perfection of legislation about administrative services, recognition and overcoming of contradictions.*

Key words: *administrative favour, law, normatively-legal act, regulation, standard.*

Постановка проблеми. Одним з важливих напрямків реалізації адміністративної реформи є подальший розвиток та вдосконалення законодавства про адміністративні послуги та їх нормативно-правову регламентацію, закріплення у межах компетенції кожного державного органу переліку, порядку та регламентів надання цих послуг. Завдяки цьому забезпечуватиметься дотримання стандартів надання адміністративних послуг та відповідність європейським зразкам. Мова йде не лише про внесення деяких змін до вже існуючого базового законодавства, а й про ухвалення нових нормативно-правових актів, враховуючи всі попередні недоліки. Насамперед, у сучасному законодавстві про адміністративні послуги мають відбутися зміни щодо відповідності сучасним стандартам Європейського Союзу.

Процес формування нормативно-правового регулювання адміністративної послуги процес складний та потребує певного часу. Розвиток нормативного регулювання адміністративних послуг відбувався досить хаотично, та наявність великої кількості нормативно-правових актів ні в якому разі не свідчить про досконалий стан сучасного законодавства України про адміністративні послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти процесу надання адміністративних послуг розглядалися вітчизняними та зарубіжними науковцями, а саме В. Авер'яновим, І. Коліушко, Н. Плахотнюком, В. Александровим, В. Гусєвим, А. Ліпенцевим, О. Поляком, Г. Холлісом, К. Плоккером, Х. Ціммерманном та іншими.

В. Тимощуком, В. Сорокою, К. Ніколаєнком, Н. Плахотнюком, Н. Колісніченком, І. Куспляком, І. Хожило, Н. Тимчишиною розглядаються проблеми нормативного забезпечення надання адміністративних послуг органами публічної влади та органами місцевого самоврядування в Україні.

Дисертаційні роботи В. Долечека, Г. Писаренко, О. Поляк, Д. Сухініна присвячені напрямам удосконалення нормативного забезпечення надання адміністративних послуг в окремих органах публічної влади та місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою даної статті є узагальнення стану формування нормативно-правового регулювання адміністративної послуги в Україні органами публічної влади та розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства про адміністративні послуги, з урахуванням та виправленням існуючих протиріч.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основний Закон України [1] гарантує через ІІ

розділ споживачу право на отримання послуг, при отриманні яких громадянин відчуває, що до нього ставляться з повагою, враховують та задовольняють його потреби. Для якісного надання адміністративних послуг як на державному, так і на місцевому рівні має існувати відповідна законодавча база, спрямована на забезпечення якості послуг та її підвищення. Особливої уваги потребує ієрархія правових джерел на локальних рівнях, де спостерігається відсутність системного доступу до більшості нових нормативно-правових документів.

Здійснення управлінської діяльності шляхом надання адміністративних послуг потребує вдосконалення нормативно-правового забезпечення для розбудови сервісної спроможності держави та якості надання адміністративних послуг, необхідне поступове адаптування до вимог європейського простору, правове закріплення комплексної політики надання адміністративних послуг та їх розвитку. Прийняття єдиного правового документу як Закону України «Про адміністративні послуги» вирішить проблеми суперечностей в діючих нормативних актах, щодо отрамання адміністративних послуг, повноважень суб'єктів правовідносин, відповідальності, якісного та своєчасного надання адміністративних послуг. Для вдосконалення регламентації загальних організаційно-правових засад діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг є необхідність у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу України.

Без зазначених ключових актів не уникнути суперечностей в нормативно-правових документах, хоча на сьогоднішній день діючим нормативно-правовим документом, що надає визначення поняття «адміністративних послуг», а також основні умови їх надання, є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг» від 27.05.2009 № 532 [7], Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737 [9]. Крім того, є розрізнені нормативно-правові акти, які передбачають встановлення стандартів надання адміністративних послуг, наприклад наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг» від 12.07.2007 № 219 [6], розрахунок їх собівартості,це постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27.01.2010 № 66 [5], щодо порядку формування і ведення реєстрів наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру адміністративних послуг» від 26.11.2009 № 351 [8] тощо.

Важливою проблемою нормативно-правового регулювання є формування та вироблення певних стандартів процедури надання адміністративних послуг, які містили б вимоги, що повинен забезпечити орган публічної влади при наданні адміністративної послуги.

Також виникла необхідність складання та впровадження в практику управлінської діяльності відповідних документів, які містили б опис надання адміністративної послуги органом публічної влади для споживачів. На нашу думку, це необхідно для того, щоб узгодити процедуру розгляду кожної справи та використання цієї інформації службовцями, які здійснюватимуть прийом заяв, в якості інструкції з надання адміністративних послуг. В ній зазначатиметься, які документи потрібні для впровадження та вирішення справи, порядок розгляду, тощо. Недостатність інформації про здійснення процедури отримання адміністративних послуг є гострою проблемою системи надання адміністративних послуг в Україні для їх споживачів. Така інформація має бути відкритою, повною, зрозумілою та доступною для кожного громадянина. Органи публічної влади, що надають адміністративні послуги, та відповідні державні службовці повинні ставитися до будь-якого пересічного громадянина як до найважливішого споживача, надавати та повідомляти всю необхідну інформацію, тобто створювати умови та сприяти особі в вирішенні її справи в адміністративному порядку.

Показником якості надання адміністративних послуг для споживачів повинно стати додержання органами публічної влади принципів їх складання: простоти розуміння споживачем, логічності побудови, повноти інформації про суб'єкт надання послуги та зручності у використанні [10]. Це суттєво полегшить життя громадянам, надаючи їм зрозумілу для них інформацію про сутність та зміст адміністративних послуг, про процедуру їх отримання (документи, строки тощо) та вартість. Таким чином, все це надасть змогу раціонально підходити до визначення внутрішньої структури адміністративних органів та оптимізувати систему надання адміністративних послуг.

Для вирішення існуючих проблем в системі надання адміністративних послуг та оптимізації діяльності органів влади з цього напрямку, перш за все, треба регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Адже правова визначеність у процедурних питаннях зменшить можливості для зловживань і забезпечить правову захищеність споживачів. При встановленні процедури надання адміністративних послуг органи публічної влади та місцевого самоврядування повинні орієнтуватися на надання споживачу конкретного результату, який він може використати для задоволення своїх потреб. Саме розуміння сутності процесу надання адміністративних послуг та його належного результату дозволить чітко визначити критерій оцінки якості адміністративних послуг. Це цінність (задоволена потреба) особи, яка її отримує, котру слід розуміти не в

вузькому її значенні, а в загальносистемному, як особистісне цілісне сприйняття зацікавленою стороною здібності послуги створювати для неї вигоди в соціальному та (або) економічному, та (або) політичному, та (або) духовному аспектах її життєдіяльності [11].

В той же час, як зазначає Т.О. Буренко, на теперішній час впровадження адміністративних послуг націлене на виконання окремих завдань, таких як спрямування коштів від надання платних адміністративних послуг до Державного бюджету України. Недостатня увага приділяється питанням внутрішньої організації діяльності органів державної влади та проблемам координації діяльності з надання АП на національному рівні. Така ситуація призводить до негативних наслідків: постійного збільшення фінансового навантаження на фізичних та юридичних осіб та загрози збільшення випадків прояву корупції [2]. Тому ще раз, ми наголошуємо, на доцільності прийняття єдиного нормативно-правового документа у сфері адміністративних послуг, що обґрунтовується існуючими проблемами їх одержання. Запровадження інституту адміністративних послуг, перш за все, призначене забезпечувати реалізацію прав, свобод та інтересів їх споживачів.

Проаналізувавши стан нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг, на нашу думку, суттєвому прискоренню розвитку сфери адміністративних послуг як складової управлінської діяльності державного службовця сприятиме оновлена послідовна реалізація адміністративної реформи, етапи якої передбачені Планом модернізації державного управління, розробленим Головним управлінням державної служби України, Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Школою вищого корпусу державної служби [4].

Аналіз зазначених документів дав яскраве уявлення щодо пропозиції реформування ключових сфер управлінської діяльності та державної служби в цілому з метою їх приведення у зразковий стан та у відповідність із принципами і зарубіжними практиками демократичного урядування. Вищезазначеним Планом модернізації державного управління пропонується упорядкувати систему і структуру органів публічної влади за функціональним принципом. При чому, надання послуг, зокрема адміністративних, необхідно виділити як окремий тип функцій органів публічної влади поряд з такими функціями як ухвалення нормативно-правових актів, формування державної політики, контроль і нагляд у визначеній сфері діяльності та управління державним майном [4, с. 16].

Проведення повторних оновлених реформ дасть змогу створити прозору та якісну систему надання адміністративних послуг громадянам України. А також виведе на рівень, який відповідає зарубіжним стандартам, забезпечить оптимальне та раціональне використання публічних коштів, дозволить вчасно та адекватно реагувати на звернення громадян.

Для реалізації оновлених реформ необхідно удосконалити законодавство, щодо:

1) встановлення правил та регламентів надання адміністративних послуг, що забезпечить відповідальність чиновників за неякісне наданих послуг, неналежну поведінку або бездіяльність, та створить умови попередженню корупційних зловживань, що в сукупності призведе до стабільності процедур та збільшення внутрішніх та зовнішніх інвестицій;

2) встановлення чітких стандартів роботи, вдосконалення професійної підготовки персоналу, що дозволить задовольнити очікування одержувачів державних послуг та підвищити якість їх надання [4].

Для проведення радикальних, рішучих та комплексних реформ, що можуть суттєво змінити перспективи розвитку українського суспільства, можна використати досвід Нової Зеландії. Вона стала прикладом для всіх країн світу, використовуючи «вестмінстерську модель» реформування діяльності ОПВ, стратегічні принципи якої ґрунтуються на:

системності та комплексності реформ, що передбачає як мікро- так і макро- спрямованість;

збереженні економічної рівноваги під час усунення перешкод на шляху розвитку;

зосередженість на середньострокових планах, завданнях, цілях та перспективах;

ефективне доведення інформації до населення держави, щодо змісту, сенсу та необхідності реформи;

свідоме визнання нагальної необхідності проведення реформи;

високопрофесійних виконавцях (дуже бракує Україні), що є запорукою визначення чіткої стратегії реформи.

Останнє, на нашу думку, потребує створення дієвого механізму доступу до державної служби всіх громадян України, з урахуванням їх рівня освіти та кваліфікації, професіоналізму та володіння мовами. А також для підвищення професійного рівня державних службовців необхідно впровадити обов’язкове постійне професійне навчання та перекваліфікації, без перерв-ного обміну досвідом із державними службовцями інших держав, впровадити регулярні перевірки рівня кваліфікації службовців органів влади. З метою підвищення мотивації та запобігання проявам корупційних діянь, необхідно врегулювати питання щодо оплати праці державного службовця.

Законодавчого закріплення потребують й питання розробок моніторингової та оцінювальної політики, що сприяє взаємодії влади з громадою, врахування та відстеження громадської думки. Ці невід’ємні складові адміністративного менеджменту будуть слугувати переорієнтиром на потреби та законні інтереси безпосередніх споживачів адміністративних послуг.

Яскравим прикладом може виступати Канада, в якій на зміну традиційному підходу до послуг, зокрема до адміністративних послуг, з позиції

інституцій, відповідальних за їх надання, прийшло усвідомлення необхідності звернути увагу на послуги з позиції споживачів, які звертаються по надання адміністративних послуг та отримують їх. Канадські громадяни прагнули отримувати достовірну та точну інформацію про урядові програми та послуги; швидкий, безперервний, зручний та приєднаний до інтертнету доступу до урядових послуг; послуги кращої якості та ефективніші шляхи їх отримання [3, с. 63-75].

Для досягнення їх функціонування в діяльності органів публічної влади необхідне застосування методів технічного регулювання безпеки та якості, а саме стандартизації та сертифікації.

Ще однією складовою громадського моніторингу та контролю за управлінською діяльністю органів влади в Україні, яку необхідно нормативно впроваджувати, є процедури атестації державних службовців. Ці процедури мають здійснюватись незалежними атестаційними комісіями, використовуючи чіткі індикатори та критерії оцінювання якості та ефективності.

На основі запозиченого зі шведського досвіду «методу оцінювання, орієнтованого на систему», можна розробити та запровадити методику системного оцінювання діяльності органів публічної влади.

Висновки та перспективи подальших наукових розвідок. Отже, на нашу думку, в Україні на даний час головними напрямками нормативно-правового забезпечення, що потребують першочергового вдосконалення мають стати:

упорядкування переліку адміністративних послуг та чітка регламентація порядку їх надання;

прозорість та спрощення процедур отримання адміністративних послуг, розвиток принципу «єдиного вікна» під час надання послуги;

забезпечення зручності шляхом інформаційної підтримки споживача адміністративних послуг, створення веб-порталу для їх надання;

забезпечення підзвітності адміністративних органів шляхом збору статистичних даних про кількість та якість надання АП;

налагодження якісного механізму надання та отримання інформації для споживачів адміністративних послуг;

покращення системи адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади та державних службовців;

визначення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг;

розвиток системи зворотного зв'язку з громадянами;

вдосконалення системи контролю, щодо якісного надання адміністративних послуг;

вдосконалення та постійне оновлення результатів адміністративних моніторингів;

вирішення проблеми фінансового забезпечення процесу надання адміністративних послуг.

***ЛІТЕРАТУРА*:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Буренко Т.О. Необхідність створення концептуальних засад реформування системи адміністративних послуг в Україні / Т.О. Буренко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» [Електрониий ресурс] // Режим доступу: http:// www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=217/ - Назва з екрану.
3. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки [Текст] : матер. XVIII міжнар. конгресу з підготовки вищих державних службовців (15-17 червня 2005 р., м Київ) / С.В. Соколик. – К.: К.І.С., 2005. – 193 с.
4. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалкж [та ін.]; Під заг.ред. Т. Мотренка. — К.: центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 320 с.
5. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів У країни від 27.01.2010 № 66 //Офіційний вісник України. - 2010. - № 6. - С. 107. - Ст. 260.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг: наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 // Ржим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0219665-07. – Назва з екрану.
7. Про затвердження Положення про реєстр державних та адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 532
8. Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру адміністративних послуг: наказ Головного управління державної служби України від 26.11.2009 № 351 // Офіційний вісник України. - 2010. - № 4. - С. 54. - Ст. 174.
9. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 //Офіційний вісник України. - 2009. - № 54. - С. 16. - Ст. 1871.
10. Рач, В. Основні принципи складання описів надання адміністративних послуг / В.А. Рач, М.М. Зварич // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби: матерали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 23 верес. 2010 р. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. — С. 312—313.
11. Рач, В. Узагальнена процесна модель надання адміністративних послуг / В.А. Рач, М.М. Зварич // Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні: матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 22 жовт. 2010 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. — Д.: ДРІДУ НАДУ , 2010. — С. 59—62.

Рецензенти: *Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;*
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

 Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 351

Репешко П. І.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВИХ ЕКСПЕРТІВ, ЯКІ НЕ ПРАЦЮЮТЬ У ДЕРЖАВНИХ ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВАХ

Анотація. *У статті розглядаються питання нормативно-правового забезпечення державного регулювання судово-експертної діяльності судових експертів, які не працюють у державних спеціалізованих експертних установах, та пропонуються заходи з удосконалення державного регулювання діяльності цієї категорії осіб.*

***Ключові слова**: судово-експертна діяльність, державне регулювання, удосконалення організації.*

Аннотация. *В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового обеспечения государственного регулирования судебно-экспертной деятельности судебных экспертов, которые не работают в государственных специализированных экспертных учреждениях, и предлагаются меры по совершенствованию государственного регулирования деятельности этой категории лиц.*

***Ключевые слова**: судебно-экспертная деятельность, государственное регулирование, усовершенствование организации.*

Summary. *The questions of the normative-legal providing of government control of judicial-expert activity of judicial experts which do not work in the public specialized expert institutions are examined in the article, and measures are offered on perfection of government control of activity of this category of persons.*

***Key words:** judicial expert activity, state administration, improvement of organization.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Судово-правова реформа, що здійснюється в нашій державі, передбачає удосконалення механізмів державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності. Статтею 7 Закону України «Про судову експертизу» визначено, що судово-експертну діяльність здійснюють як державні спеціалізовані установи, серед яких науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України, науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України, а також експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України, так і судові експерти, які не є працівниками зазначених установ, у випадках і на умовах, визначених цим Законом [1]. Враховуючи, що визначення засад судової експертизи, за пунктом 14 частини 1 статті 92 Конституції України, має здійснюватися виключно законами України, цілком природно, що нормативно-правове забезпечення державного регулювання діяльності судових експертів, які не є працівниками зазначених установ, має здійснюватися з дотриманням цієї конституційної норми [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вагомий внесок у вдосконалення державного регулювання організації судово-експертної діяльності в Україні знайшла відображення в працях вітчизняних науковців, як Л. М. Головченко, В. Г. Гончаренко, А. П. Заєць, Н. І. Клименко, В. А. Комаха, В. О. Коновалова, В. К. Лисиченко, В. В. Лук'яненко, І. В. Пиріг, М. В. Салтевський, М. Я. Сегай, Е. Б. Сімакова-Єфремян, Г. О. Стрілець, М. Л. Цимбал, Ю. В. Шепітько, М. Г. Щербаковський, І. Я. Фрідман та ін. Проте окремі питання на цей час ще залишаються недостатньо дослідженими, зокрема, питання забезпечення державного регулювання судово-експертної діяльності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих експертних установах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуальність дослідження судово-експертної

діяльності та особливостям нормативно-правового забезпечення державного регулювання розвитку цієї галузі сприяють дії держави з реформування судочинства, зокрема прийняття змін до Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, обговорення у Верховній Раді України проектів нового Кримінально-процесуального кодексу України, а також опрацювання концептуальних розробок шляхів подальшого системного реформування правоохоронних органів та судоустрою і судочинства, які мають здійснюватися з урахуванням досвіду передових країн світу та загальновизнаних міжнародних стандартів, у відповідності до стану розвитку суспільних відносин в нашій державі.

Так сталося, що ступінь наукової розробки питань нормативно-правового забезпечення державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності в сучасній Україні є незначним і потребує комплексного підходу та наполегливої системної праці. Необхідність реформування судово-експертної діяльності задля забезпечення повноцінної реалізації в ній демократичних засад, верховенства права, законності, об'єктивності та незалежності свідчить про актуальність даного дослідження, оскільки питання удосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності в Україні потребують подальших досліджень. Мета статті полягає у дослідженні теоретичних та практичних питань реалізації нормативно-правового забезпечення державного регулювання судово-експертної діяльності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ та перспективи його удосконалення та розвитку в Україні.

Досліджуючи стан нормативно-правового забезпечення судово-експертної діяльності в Україні, М. Я. Сегай виділив чотири структурних блоки, що становлять цілісну систему судово-експертної діяльності: а) діяльність держави по правовому забезпеченню судово-експертної діяльності на законодавчих і відомчому нормативно-правовому рівнях; б) діяльність державних органів виконавчої влади, що здійснюють функцію керування судово-експертною діяльністю; в) діяльність головних суб'єктів судово-експертної діяльності, що забезпечують організацію й проведення судових експертиз у державних судово-експертних установ; г) діяльність учасників судочинства, причетних до проведення судових експертиз. У зв'язку з цим судово-експертна діяльність як об'єкт пізнання судового експертознавства, на пере-конання М. Я. Сегая, може бути визначена як діяльність держави, юридичних і фізичних осіб із забезпечення правосуддя незалежною, об'єктивною та кваліфікованою експертизою, здійснюваної професійними (атестованими) судовими експерттами [3, с. 28].

Враховуючи практичні потреби, законодавець передбачив частиною 4 статті 7 Закону України «Про судову експертизу» можливість залучати за рішенням особи або органу, що призначили судову експертизу, крім судових експертів також інших фахівців з відповідних галузей знань для проведення деяких видів експертиз, які не здійснюються виключно державними спеціалізованими установами. При цьому частиною 3 статті 7 Закону України «Про судову експертизу» визначено, що виключно державними спеціалізованими установами здійснюється судово-експертна діяльність, пов'язана з проведенням криміналістичних, судово-медичних і судово-психіатричних експертиз. Частиною 2 статті 4 Закону України «Про підприємництво» також визначено, що діяльність, пов'язана з проведенням криміналістичних, судово-медичних та судово-психіатричних експертиз, може здійснюватися тільки державними підприємствами та організаціями [4].

Коментуючи зміст статті 7 Закону України «Про судову експертизу», М. Я. Сегай слушно зауважив, що цією статтею не тільки закріплена вже існуюча державна форма судово-експертної діяльності, яка здійснюється судово-експертними установами, а вона впорядковує також судово-експертну діяльність осіб, які не є працівниками державних судово-експертних установ, зазначивши, що така діяльність здійснюється у випадках і на умовах, визначених цим Законом. Можливість проведення судової експертизи такими особами передбачалась і до прийняття Закону за чинними на той час Кримінально-процесуальним кодексом України та Цивільним процесуальним кодексом України, проте діяльність цих осіб не була поставлена в певні організаційні рамки, що обумовлювало виникнення ряду негативних наслідків, пов'язаних з відсутністю контролю за добором таких осіб та якістю їх роботи. Також наведена норма, за справедливою думкою М. Я. Сегая та Ю. Б. Форкіс, містить вичерпний перелік суб'єктів здійснення судово-експертної діяльності з правом проведення судових експертиз у формі державних спеціалізованих експертних установ [5, с. 16-17].

Державне регулювання судово-експертною діяльністю не може не враховувати зміни, які відбуваються внаслідок реформ, які здійснюються в державі. Важливими у напрямку удосконалення організації цього виду діяльності, на переконання М. Я. Сегая, є проблеми оптимізації наукової організації та управління інфраструктурою судово-експертної діяльності, що забезпечують практичну реалізацію її правових і методологічних основ. До таких проблем варто віднести: а) оптимізацію організаційних форм керування державними судово-експертними установами й недержавними експертними структурами; б) уніфікацію науково-методичної й інформаційної бази судово-експертних установ, організацію й координування науково-дослідницької роботи у галузі судової

експертизи; в) удосконалення методики та процедури атестації професійних судових експертів; г) організацію базового навчання фахівців у галузі судово-експертної діяльності гуманітарного й природно-технічного профілів; ґ) удосконалення методичної та профілактичної роботи судово-експертних установ, оптимізація використання слідчими та судами можливостей судових експертиз [3, с. 30]. Такий системний підхід до удосконалення державного регулювання судово-експертною діяльністю видається актуальним та таким, що заслуговує на врахування у подальшому опрацюванні теми.

Усвідомлення необхідності удосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності у напрямку забезпечення реалізації закріплених статтею 3 Закону України «Про судову експертизу» принципів законності, незалежності, об’єктивності і повноти дослідження, сприяло на різних етапах розбудови незалежної держави України прийняттю окремих нормативно-правових актів програмно-концептуального характеру, безпосередньо або опосередковано спрямованих на реформування судово-експертної діяльності. Зокрема, абзацом 8 пункту 2 Розділу IV Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Президентом України у 2006 році, визначено, що судові експертизи у кримінальних справах не повинні здійснювати експертні служби, які перебувають у структурі органів досудового слідства [6]. До цього, ще у квітні 1992 року, пунктом 1 Розділу V Концепції судово-правової реформи в Україні, затвердженої Верховною Радою України, створення судової експертизи, як важливої і самостійної інституції, незалежної від органів попереднього (досудового) розслідування, діяльність якої повинна регулюватись процесуальним законодавством визнане однією із важливих умов реформування органів розслідування, прокуратури, адвокатури та юстиції [7].

Станом на сьогодення принципам законності, незалежності, об’єктивності і повноти дослідження, закріпленим статтею 3 Закону України «Про судову експертизу» як принципи судово-експертної діяльності, найбільше відповідають судово-експертні установи Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров’я України. За справедливим зауваженням А. П. Зайця, однією з гарантій незалежності судового експерта відповідно до вимог статті 4 Закону України «Про судову експертизу» є існування установ судових експертиз, не підпорядкованих відомствам, до яких належать органи дізнання та досудового слідства [8, с. 11]. Крім цього, видається доречним визнати таким, що заслуговує уваги, досвід виконання судових експертиз судовими експертами, які не є працівниками державних спеціалізованих установ.

Судово-експертна діяльність атестованих судових експертів, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах, підлягає державному регулюванню за наступних умов нормативно-правового забезпечення. По-перше, наказом Міністерства юстиції України затверджено Стандарт надання адміністративної послуги щодо присвоєння кваліфікації судового експерта, який визначає опис етапів надання адміністративної послуги щодо присвоєння кваліфікації судового експерта Центральною експертно-кваліфікаційною комісією при Міністерстві юстиції фізичним особам – фахівцям, що не працюють у державних спеціалізованих установах та мають намір пройти атестацію з метою отримання кваліфікації судового експерта [9]. По-друге, Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 року, є для таких судових експертів обов’язковими для виконання [10]. По-третє, судові експерти, що не працюють у державних спеціалізованих установах, отримують кваліфікацію судових експертів у порядку, затвердженому Положенням про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 09 серпня 2005 року [11]. По-четверте, спеціально для цієї категорії судових експертів наказом Міністерства юстиції України від 24 грудня 2003 року затверджена Інструкція про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах [12].

Крім цього, важливими актами у нормативно-правовому забезпеченні державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності є затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2008 року Порядок атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз, яким визначено процедури атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз (крім судово-медичної та судово-психіатричної) [13]. На розвиток практичної реалізації цієї постанови наказом Міністерства юстиції України від 2 жовтня 2008 року затверджено Порядок ведення Реєстру методик проведення судових експертиз. Цим Порядком визначається процедура формування та ведення Реєстру методик проведення судових експертиз. Держателем Реєстру є Міністерство юстиції України, що здійснює його ведення, а функції держателя Реєстру покладаються на Управління експертного забезпечення правосуддя Міністерства юстиції України. Адміністратором Реєстру є державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України, що забезпечує технічне та технологічне створення та супроводження програмного забезпечення Реєстру, надання доступу до Реєстру,

забезпечує збереження та захист даних, що містяться у Реєстрі. Методика проведення судової експертизи включається до Реєстру за рішенням Координаційної ради з проблем судової експертизи при Мін'юсті [14]. Наказом Міністерства юстиції України від 30 липня 2010 року затверджено десять переліків рекомендованої науково-технічної та довідкової літератури, що використовується під час проведення судових експертиз [15].

Таким чином, підсумовуючи наведене, видається можливим визнати, що стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання судово-експертної діяльності судових експертів, які не працюють у державних спеціалізованих експертних установах, надає можливість на належному рівні регулювати цей вид діяльності. Враховуючи результати реформ, які тривають у нашій державі з удосконалення судочинства та судоустрою, можливо визнати, що нормативно-правове забезпечення державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності в Україні здійснюється у напрямку забезпечення принципів законності, незалежності, об'єктивності і повноти судово-експертного дослідження. При цьому неможливо не зауважити, що окремі питання все ще потребують подальшого опрацювання. Наприклад, питання щодо можливості та порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності судового експерта, який не працює у державній спеціалізованій експертній установ, та не перебуває у трудових стосунках з будь-якою іншою установою, підприємством чи організацією, чинними нормативно-правовими актами належним чином не урегульоване.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Результати дослідження державного регулювання судово-експертної діяльності судових експертів, які не працюють у державних спеціалізованих судово-експертних установах в Україні, нададуть можливість у подальшому здійснити розробку шляхів та напрямів удосконалення правових, організаційних та управлінських основ їхньої діяльності з урахуванням вітчизняного досвіду та досвіду передових державах світу, у відповідності до загальновизнаних міжнародних стандартів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про судову експертизу: Закон України № 4038-XII від 25 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28. – Ст. 232.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Сегай М. Я. Судебная экспертология: объект, предмет, природа и система науки / М. Я. Сегай // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. – Вип. 3: Зб. наук.-практ. матер. (до 80-річчя заснування Харківського НДІ судових експертиз) / Ред. кол.: А. П. Заєць, М. Л. Цимбал, В. Ю. Шепітько та ін. – Х.: Право, 2003. – С. 25-32.
4. Про підприємництво: Закон України № 698-XII від 7 лютого 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 168.
5. Експертизи у судовій практиці / За заг. ред. В. Г. Гончаренка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 16-17.
6. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України № 361/2006 від 10 травня 2006 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.
7. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України № 2296-XII від 28 квітня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
8. Заєць А. П. Організаційні проблеми судово-експертної діяльності / А. П. Заєць // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. Зб. наук.-практ. матер. / Ред. кол.: А. П. Заєць, М. Л. Цимбал, В. Ю. Шепітько та ін..– Вип. 4. – Х.: Право, 2004. – С. 8-12.
9. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг: Наказ Міністерства юстиції України № 1555/5 від 31 серпня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1555323-09&c=1#Public
10. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України № 53/5 від 08 жовтня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Ст. 172.
11. Про затвердження Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів: Наказ Міністерства юстиції України № 86/5 від 09 серпня 2005 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 1996.
12. Про затвердження Інструкції про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах: Наказ Міністерства юстиції України № 170/5 від 24 грудня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Ст. 2853.
13. Про затвердження Порядку атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз: Постанова Кабінету Міністрів України № 595 від 2 липня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 77. – Ст. 2588.
14. Про затвердження Порядку ведення Реєстру методик проведення судових експертиз: Наказ Міністерства юстиції України № 1666/5 від 2 жовтня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 49. – Ст. 1585.
15. Про затвердження переліків рекомендованої науково-технічної та довідкової літератури, що використовується під час проведення судових експертиз: Наказ Міністерства юстиції України № 1722/5 від 30 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va722323-10&c=1#Public

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент.

Дата надходження статті до редколегії 05.12.2011 р.

УДК 351.854 – 044.337:792 (477)

Немчук О. В.

ДО ОБҐРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ І НЕОБХІДНОСТІ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕАТРАЛЬНОГО МИСТЕЦТВА УКРАЇНИ

Анотація. *У статті зроблена спроба обґрунтування доцільності і необхідності удосконалення механізмів державного управління розвитком театрального мистецтва як важливої складової культурно-мистецького і духовного життя українського соціуму.*

Ключові слова*: влада, управління, механізм, театр, ринок, саморегулювання, економіка, ефективність.*

Аннотация. *В статье сделана попытка обосновать необходимость усовершенствования механизмов государственного управления развитием театрального искусства как важной составляющей культурно-духовной жизни социума.*

Ключевые слова*: власть, управление, механизм, театр, рынок, саморегулирование, экономика, еффективность.*

Summary. *The article attempted to explain the rationale and the need to improve the mechanisms of governance development of theatrical art as an important component of cultural, artistic and spiritual life of Ukrainian society.*

Key words*: power, control, mechanism, theater, market, self-regulation, the economy, efficiency.*

Постановка проблеми. Театральна культура завжди була важливою складовою духовного життя українського народу, а в часи національного відродження, усвідомлення її високої ролі і призначення як засобу національного виховання, соціальної самоорганізації на засадах концентрації і диссимінацції загальнолюдських гуманітарних цінностей стає важливим і повноправним елементом національного господарства. Тому термін «театральна індустрія» визначає новий сектор економічної активності суспільства, творча продукція якого має безсумнівно важливе соціокультурне значення і виступає впливовим інструментом формування в українському соціумі культурних цінностей, критеріїв та норм епохи інтелектуальної економіки.

Проте, сьогодні стан театральної справи в Україні за оцінками багатьох експертів (театральних критиків, директорів театрів, режисерів, відповідальних посадовців) потребує вироблення і реалізації комплексу заходів з всебічного реінжинірингу системи державного управління цією неординарною і дуже важливою сферою творчої активності української театральної спільноти.

Адже, якщо за оцінками автора роботи [1] за часів Центральної Ради для театрального мистецтва характерним було «… активне втручання в державний процес, оскільки вистави, які збирали велику аудиторію, органічно перетворювались на мітинги за пробудження національної свідомості», то на думку сучасного відомого українського театрального критика О. Вергіліса вітчизняний театр сьогодні є поділеним між політиками і державними функціонерами, які ходять, для прикладу, «… лиш на спектаклі, створені членами цих самих партій. «Регіони» – в Російську драму. А Яценюк – на постановки за мотивами Матіос» [2]. Між цими двома прикладами лежать десятиліття епохи, протягом якої театральне мистецтво розвивалось разом із суспільством, виконувало необхідні суспільству функції і, вирішуючи поставлені суб'єктом управління (партія і чергові уряди) завдання, сприяло досягненню суспільством встановлених цим же суб'єктом управління цілей.

Однак, ідеологічний, політичний, економічний, адміністративний, соціальний і світоглядний злам усталених понять кінця XX і початку XXI століть поставив перед театральним мистецтвом і

громадськістю України перелік дуже неординарних і проблемних завдань з адаптації до умов діяльності в ринковому оточенні, можливість вирішення яких без участі державних чинників є неможливим. Все це відбувається на тлі існування в мистецькому і сателітному середовищі радикально різних точок зору щодо впливу державних чинників. Якщо автор публікації [3] в пошуку управлінських методів забезпечення розвитку мистецької діяльності виніс в заголовок статті формулу «Мистецтво керувати мистецтвом», то інший експерт в [4] стверджує, що «Культурою не можна керувати». Тому дослідження взаємовідносин держави і ринку в розрізі поєднання механізмів державного управління та ринкового саморегулювання в сфері розвитку вітчизняної театральної справи є актуальною науковою проблемою, належне вирішення якої вимагає пошуку і визначення шляхів інноватизації елементів, складових і процедур взаємодії цих механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід вказати, що питанням організації ефективної взаємодії державних і ринкових механізмів регулювання розвитку соціально-економічних систем присвячені роботи таких корифеїв західної економічної думки, як П. Самуельсона і В. Нордгауза [5]. Серед вітчизняних авторів, якими досліджувались умови ефективного поєднання державного управління і ринкового саморегулювання можна назвати В, Кредісова [6], М. Жука [7], О. Шевченко [8] та ін.

Законами України «Про театри і театральну справу» [9] і «Про культуру» [10] прописані особливості державного управління театрами в умовах ринку, а рядом дослідників сформульовані достатньо вагомі рекомендації щодо покращання управління цією сферою у період сучасних суспільних трансформацій [11, 12, 13, 14]. Використання цих рекомендацій для аналізу норм і положень зазначених законів свідчить про необхідність внесення змін, спрямованих на дерегуляцію, децентралізацію і автономізацію діяльності суб’єктів ринку театральної продукції і послуг шляхом удосконалення та інноватизації механізмів реалізації державного управління, вироблення і прийняття комплексу підзаконних актів Міністерством культури і туризму України, інших центральних органів виконавчої влади, органів державного управління і місцевого самоврядування

Таким чином, специфічні особливості управління театральною діяльністю, які поступово проявляються в процесах імплементації цих законів, вимагають додаткових досліджень і оцінок результатів трансформування складових театральної індустрії України в реальну ринкову підсистему національної економіки за умов збереження загальнолюдських духовних цінностей, загально доступності, свободи творчості, захисту прав інтелектуальної власності на її результати і т. п.

Мета статті. Розгляд механізму ефективного поєднання державного управління і ринкового саморегулювання в процесах і процедурах управління розвитком в Україні театральної справи не тільки як комплексу інтелектуального, творчого, соціоформуючого культурного надбання держави, а й потужного економічного чинника з високим внутрішнім і зовнішнім споживчим потенціалом.

Виклад основного матеріалу. Приведену в дослідженні [11] інформацію про те, що 82,5 відсотків респондентів охарактеризували характер взаємовідносин «театр – влада» як незадовільний і такий, що не відповідає ні потребам театру, ні суспільству, можна і слід вважати цілком адекватною оцінкою ситуації в театральному середовищі України.

Основну причину такого стану проф. Н. Вітс (Англія) вбачає в тому, що держава шукає енергію змін у «… сфері економіки, а не культури, яка розвиває креативну здатність людини» [3]. Тому твердження автора цієї публікації про те, що «… серед наших керівників-прагматиків нема фахівців здатних стратегічно прогнозувати і передбачати соціальні кризи, до яких приводить нинішня культурна, чи радше антикультурна політика» слід вважати дійсним тільки частково. Адже в багатьох випадках і керівники сучасних українських театрів в організації своєї діяльності практично нехтують продиктованою ринковими умовами діяльності необхідністю ретельних маркетингових досліджень, інтерпретації та оцінок суспільних потреб та інтересів, носіями яких є театральний глядач. Недостовірна інформація про потреби ринку театральних послуг дезорієнтує керівників, породжує невизначеність творчих позицій, планів і стратегій у діяльності театрів, викликає уже згадане вище відставання процесів їх адаптації від тих змін, що відбуваються у запитах населення України і, тим більше, у запитах на їх інтелектуальну продукцію споживачів інших країн.

Якщо ж врахувати, що в Україні на сьогодні діють 92 державних театри, в числі яких 11 музичних, 24 музично-драматичних, 23 драматичних, 26 лялькових і 8 – театрів юного глядача, в яких зайнято біля 16 тисяч працівників творчих, адміністративно-господарських і технічно-обслуговуючих професій, то стає цілком очевидно, що дослідження шляхів інноваційного удосконалення функціонування державної підсистеми управління і регулювання їх діяльністю є важливим не тільки з позицій культурно-духовного реформування суспільства, а має і значний потенціал очікуваних соціально-економічних результатів за рахунок успішної інтеграції у глобальний культурний простір.

Тому проблему інноваційних змін в системі функцій, стратегічних орієнтирів, цілей, завдань і механізмів державного регулювання діяльності

українських театрів (і не тільки) слід розглядати і вирішувати одночасно в трьох контекстах:

інноватизація процесів і процедур державного управління і регулювання в сфері театрального мистецтва;

інноватизація процесів і процедур творчої активності театральних колективів згідно із соціальними потребами постіндустріального, глобалізованого суспільства;

інноватизація процесів і процедур безпосереднього практичного управління діяльністю театрів на основі інтелектуалізації управлінської практики, орієнтованої на споживача театрального продукту.

Виходячи з вищевказаного, виконаний в [11] аналіз управлінських взаємовідносин в рамках «театр – влада» слід виконувати в розширених рамках тріади «влада – театральний колектив – споживач театрального продукту» з орієнтацією на пошук оптимальної взаємної гармонізації інтересів всіх учасників.

Використавши для цього запропонований в [15] підхід до оптимізації тристоронніх стосунків держави, виробників економічно значимої продукції та її споживачів на основі досягнення парето-ефективних взаємостосунків [16], а також реінтерпретувавши модель стосовно організації ефективної взаємодії в рамках «влада – театральний колектив – споживач театрального продукту», отримаємо просторову модель поверхні можливих корисностей, представлену на рисунку 1.

Автором роботи [15] просторова модель організації парето-оптимальних ринкових стосунків між учасниками тріади «держава – бізнес – споживачі» була запропонована для демонстрації того факту, що в процесі прийняття рішень про свою діяльність в єдиному ринковому просторі всі учасники повинні намагатися уникати взаємної шкоди, а натомість отримувати прийнятні для всіх результати взаємодії. При цьому, їх співпраця полягає в постійному пошуку гіпотетичної парето-оптимальної точки (ПОТ), в якій результати співпраці є одночасно прийнятними для всіх учасників, а прагнення будь-якого із учасників тріади до отримання односторонньої вигоди (+Δ) обов'язково приведе до виникнення втрат (–Δ) у інших.

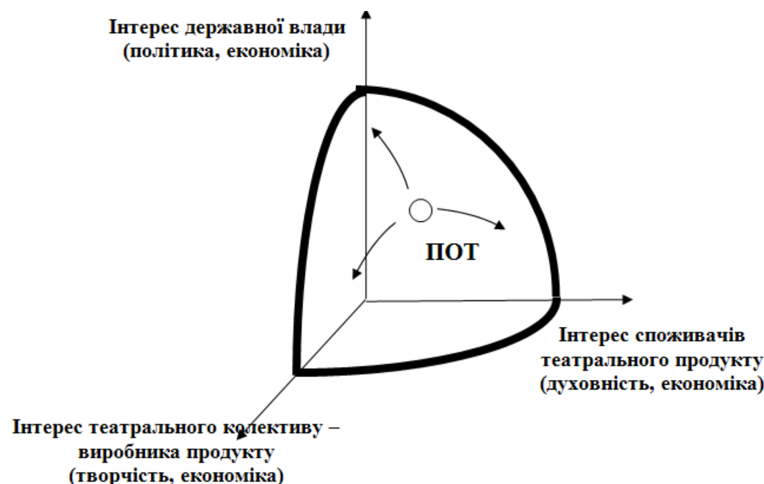


Рис. 1 Просторова модель пошуку парето-оптимальної точки економічно ефективної ринкової взаємодії учасників тріади «державна влада – театр – споживачі театрального продукту»

Цілком очевидно, що прерогатива прийняття рішень про умови ринкових стосунків в мистецькому середовищі (державна політика, закони, регуляторні акти, стратегії, програми і т. п.) належить центральним органам влади і будь-які її невірні кроки з нарощування «загально-державних інтересів» приводитимуть до неминучого погіршення ситуації економічного стану двох інших учасників з відповідними наслідками в інших сферах їх діяльності. Аналогічним чином буде виглядати картина і у випадку «перетягування ковдри» на себе будь-яким іншим учасником.

Яскравим прикладом і прекрасною ілюстрацією такої поведінки учасників ринку може служити аналіз ситуації з законопроектом, внесеним у 2008 році на розгляд Верховної Ради двома депутатами на предмет «…збільшення податку на прибуток для іноземних гастролерів до 20%» з метою «…підтримки вітчизняного виробника» [17]. Театральний критик отримав оцінки законопроекту відомими вітчизняними промоутерами і продюсерами, які наглядно і професійно продемонстрували, що в разі прийняття такого законопроекту від його дії постраждають вітчизняні споживачі «гастрольної діяльності». Тобто, благі але непрофесійні наміри авторів закону збільшити доходи бюджету держави трансформуються у точній відповідності з моделлю парето-ефективного ринку у збитки споживачів і постачальників «гастрольного продукту», що дало право автору публікації задатися зовсім нериторичним питанням: «… а хіба можна розоряти вітчизняного споживача – за допомогою недосконалих законопроектів?».

Тому, модель пошуку економічно взаємовигідних стосунків шляхом об'єднання зусиль державного управління (функціонери) і ринкового саморегулювання (виробники і споживачі) в процесі спільного генерування політики, законів і регулювань, а також рішень про вихід на ринок з тим чи іншим театральним продуктом, який отримає свого споживача, слід вважати основою кардинальних змін якщо не діючих сьогодні управлінських структур, то, щонайменше, змістовного наповнення їх функцій щодо реалізації директивного, регулюючого і мотивуючого впливу держави і аналогічних зворотних впливів двох інших учасників, як це було запропоновано в [18].

Отже, комплексне дослідження можливостей організації парето-ефективної взаємодії учасників ринку театральних послуг в єдиному ринковому просторі дозволяє прийти до висновку про необхідність гармонізації управлінських впливів державного чинника (політика, закони, регулювання), а також рішень виробників і споживачів театральних послуг про власну поведінку в цьому просторі.

Слід вказати, що до подібних висновків і рекомендацій прийшов і автор роботи [19], який, досліджуючи проблеми модернізації державного регулювання у сфері культури, переконливо довів необхідність переходу «…. до політики коеволюції державного регулювання культури та саморегуляції соціокультурних систем», а також «Забезпечення повноцінної, рівноправної участі громадян у культурному процесі …». Якщо автор цього дослідження тільки констатує необхідність «коеволюції», нами пропонується шлях удосконалення механізмів державного управління на основі використання відомої моделі організації парето-ефективних стосунків в рамках досягнення суспільством економічного добробуту та обумовлених цим удосконалень в культурно-духовному забезпеченні розвитку соціуму.

Висновки та перспективи подальших наукових розвідок. Таким чином, аналіз процесів обопільного пристосування механізмів реалізації інтересів державного управління (економічних, політичних, ідеологічних тощо) і ринкового саморегулювання інтересів театрів (економічних, творчих, інтелектуальних тощо) та споживачів їх послуг (економічних, духовних, розважальних тощо) на основі усвідомленої необхідності гармонізації взаємних інтересів, очевидно і незаперечно приводитиме до обмеження втручання державних органів в театральну діяльність при зростанні рівня ринковості і економічної ефективності останньої.

При цьому подальші дослідження слід сконцентрувати на специфічних особливостях реалізації державної влади у системі управління театральною індустрією в епоху становлення і розвитку інтелектуальної економіки з цілком новими, нетрадиційними культурними, творчими і духовними запитами і потребами членів суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Яблунівський С. В. Реалізація державної політики розвитку театрального мистецтва за часів Української Центральної Ради / С. В. Яблунівський // Теорія та практика лдержавного управління. Вип. 2 (25). 2008 р. – С. 1 – 7.
2. Вергилис О. Нецелевая аудитория / Олег Вергилис // Профиль. - №3(182). – 2011. – С. 52-53.
3. Мазурик З. Мистецтво керувати мистецтвом / Зеновій Мазурик // POSTUP – ПОСТУП. - №100 (544), 10-11 червня 2000 року.
4. Богданова К. Культурою не можна керувати / [Електронний ресурс] ПРО. Інформаційна Агенція Культурних Індустрій. – Режим доступу : http://i-pro.kiev.ua/node/20189
5. Самуельсон П., Нордгауз В. Економіка / П. Самуельсон, В. Нордгауз. –К.: Техніка, 1994. – 168 с.
6. Кредісов В. Держава і ринок: необхідність взаємодії у перехідній економіці / В. Кредісов // Економіка України. – 2002. - №2. – С. 50 – 57.
7. Жук М. Регіональне управління внутрішньою інтеграцією / М. Жук // Регіональна економіка. – 2002. – №4. – С. 53 – 57.
8. Шевченко О. Поєднання державного управління і ринкового саморегулювання в реалізації регіональної політики держави / О. Шевченко // Наука молода. – 2004. - №2. – С. 00-00.
9. Закон України «Про театри і театральну справу» № 2605 – IV від 31 травня 2005 року / [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2605-15
10. Закон України «Про культуру» №2778-VI від 14 грудня 2010 року / [Електронний ресурс] Президент України Віктор Янукович. Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/12852.html
11. Ковтуненко В. І. Український театр у період сучасних суспільних трансформацій (до проблеми визначення соціокультурних показників) Автореф. дис... канд. мистецтвознав. : 17.00.01 / В.І. Ковтуненко; Держ. акад. керів. кадрів культури і мистец. — К., 2002. — 19 с. — укр.
12. Задихайло О. А. Організація управління культурою в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; інформаційне право» / О. А. Задихайло. – К, 2006. – 19 с.
13. Малімон В. І. Культурна політика держави як чинник реформування суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. І. Малімон. – Івано-Франківськ, 2011. – 20 с.
14. Культурна політика в Україні. Аналітичний огляд / Редактор-упорядник, керівник авторського колективу О. Гриценко // [Електронний ресурс] Українські культурні дослідження. Експериментальна веб-сторінка науковців Українського Центру Культурних Досліджень – Режим доступу : http://www.culturalstudies.in.ua/2007_analiz_v.php
15. Петренко В. П. До визначення шляхів оптимізації стосунків держави, виробників і споживачів з використанням закономірностей парето-ефективного ринку / В. П. Петренко // Науковий вісник ІФНТУНГ. – 2002 р. - №4. – С. 71-76.

16. Парето Вильфредо. Компедиум по общей социологии / Государственный ун-т Высшая школа экономики / А. А. Зотов (пер. с ит.). — 2-е изд. — М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. — 512с. — Перевод изд.: Compendio di sociologia generale/ Vilfredo Pareto. Firenze, 1920.
17. Вергилис О. Звезды в законе. Стинга и Хворостовского заставят латать наши бюджетне дыры? / Олег Вергилис // Зеркало недели. – №3(682). – 26 января – 1 февраля 2008.
18. Дзвінчук Д. І. Щодо доцільності інноватизації механізмів державного управління діяльністю і розвитком мистецько-культурного середовища в Україні / І. Дзвінчук, О. В. Немчук // Публічне управління: теорія та практика. - № 3(7). – 2011. – С. 216 – 223.
19. Малімон В. І. Проблеми модернізації державного регулювання у сфері культури / В. І. Малімон // Публічне адміністрування: теорія і практика. Електронний збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 2(4). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_2/10mvirsk.pdf

Рецензенти: *Багмет М. О. – д.і.н., професор;*
Сорока С. В. – к. політ. н.

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

Розділ II

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

УДК 354:65.014.1.477

Ємельянов В. М.

ЗНАХОДЖЕННЯ БАЛАНСУ ІНТЕРЕСІВ ТА НАЛАГОДЖЕННЯ ОПТИМАЛЬНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ БІЗНЕСОМ ТА ВЛАДОЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. *Досліджено можливі перспективи (у межах адаптивного кластера) – знаходження балансу інтересів між бізнесом та владою, між владою та народом, між представниками великого, середнього та малого бізнесу. Визначено завдання адаптивного регіонального кластера щодо розвитку регіону за рахунок оптимізації використання доступного обмеженого ресурсу.*

Ключові слова: *бізнес, влада, державне регулювання, державний інститут, комплекс заходів, механізм, органи регіональної влади, регіон.*

Аннотация. *Исследовано возможные перспективы (в пределах адаптивного кластера) – нахождения баланса интересов между бизнесом и властью, между властью и народом, между представителями большого, среднего и малого бизнеса. Определено задание адаптивного регионального кластера относительно развития региона за счет оптимизации использования доступного ограниченного ресурса.*

Ключевые слова: *Бизнес, власть, государственная регуляция, государственный институт, комплекс мероприятий, механизм, органы региональной власти, регион.*

Summary. *Possible prospects (within the limits of adaptive cluster) – findings of balance of interests are explored between business and power, between power and people, between the representatives of large, middle and small business. The task of adaptive regional cluster is certain in relation to development of region due to optimization of the use of the accessible limited resource.*

Key words: *Business, power, state adjusting, state institute, complex of measures, mechanism, organs of regional power, region.*

Вступ. Світовий досвід успішних регіонів доводить залежність їх результатів не тільки від класичних факторів – ресурсного забезпечення, вдалого розміщення, наявності досконалих технологій. Значна увага в теорії та практиці реалізації оптимальної стратегії розвитку регіонів приділяється сьогодні кластерній моделі галузево-територіального розвитку. В останні десятиліття кластери виявили себе як новий вектор розвитку світової господарської системи, «нова хвиля» розвитку, що стала втіленням об'єктивної тенденції мезоінтеграції.

Нові завдання, що стоять сьогодні перед регіональною владою в Україні, щодо змістовного наповнення соціально-економічного розвитку територій та їх громад потребують активізації кластерних процесів управління розвитком регіональної економіки та взаємодії господарюючих суб'єктів.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми державного регулювання розвитку регіонів досліджуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Серед зарубіжних науковців слід відмітити праці П. Самуельсона, А. Сміта, І. Фішера, Д. Хікса, У. Шарпа; вітчизняних – О. М. Алимова, П. Ю. Бєленького, М. П. Бутка, М. І. Долішнього, О. О. Єрошкіної, О. М. Іваницької, О. В. Іванченко, В. Ю. Керецман, М. Х. Корецького, Ю. Б. Коротича, О. П. Крайника, М. А. Латиніна, А. С. Лисецького, О. Г. Топчієва та інших. Так, зокрема, сутність, основні напрямки, пріоритети державної регіональної політики визначили М.М. Миколайчук та Д.В. Нехайчук.

Постановка завдання

– дослідити можливі перспективи (у межах адаптивного кластера) – знаходження балансу інтересів між бізнесом та владою, між владою та народом, між представниками великого, середнього та малого бізнесу;

– визначити завдання адаптивного регіонального кластера щодо розвитку регіону за

рахунок оптимізації використання доступного обмеженого ресурсу.

Виклад основного матеріалу. Органи влади та управління – обслуговують приватні інтереси вузьких фінансово-промислових груп, що звичайно не мають спільних інтересів, а отже, знаходяться у стані або жорсткої конкуренції, або навіть економічної війни. Звідси і виникає протистояння органів влади із частиною фінансово-промислових груп та чисельними бізнес-структурами малого та середнього бізнесу, яке призводить до обмеження можливостей досягнення ефективного економічного зростання та добробуту. Виникає соціальна і політична напруженість у суспільстві через те, що громадяни є робітниками таких структур, отже, у подібних війнах напряму зачіпаються їх інтереси, а також через нестабільність економіки та держави в цілому.

Можливі перспективи (у межах адаптивного кластера) – знаходження балансу інтересів та налагодження оптимальних взаємовідносин між бізнесом та владою, між владою та народом, між представниками великого, середнього та малого бізнесу. В свою чергу, це сприятиме створенню нових можливостей для сталого розвитку політичного, економічного та суспільного середовища в регіоні [2, с. 40].

Підприємства металургійного комплексу орієнтовані здебільшого на експорт своєї продукції, що робить їх залежними від зовнішніх споживачів, цін та процедур, спрямованих на обмеження вітчизняного експорту.

Перспективи у межах адаптивного кластера – модернізація устаткування; перехід на сучасні світові технології розливу сталі з використанням вугілля; виключення застарілого мартенівського виробництва сталі, пов'язаного з використанням значних обсягів газу; переорієнтація на внутрішній ринок (внутрішніх споживачів продукції) з поставками металу та металевих виробів підприємствам автомобільного, будівельного, суднобудівного та машинобудівного секторів.

У межах будівельної індустрії останнім часом спостерігається пожвавлення будівництва житлових споруд, промислового будівництва, реконструкції житлового та нежитлового фондів. Але найбільша частка усього будівництва зосереджена у Києві, а отже у межах обласних центрів проводиться одиничними компаніями. Тому значного здешевлення не передбачається, отже, важливе соціальне завдання із забезпечення житлом при даних темпах розвитку не може бути належним чином вирішене [2, с. 41].

Перспективи у межах адаптивного кластера – збільшення якості робіт, що виконуються, кількості об'ємів будівництва, а отже, зменшення ціни за 1 м2 завершеного будівництва.

Вугільна промисловість характеризується глибокою кризою, закриттям шахт, катастроффічним спадом виробництва, дотаціями з боку держави, що зникають невідомо куди.

Перспективи у межах адаптивного кластера – з переходом підприємств металургійної галузі на установки безперервного розливу сталі після закриття мартенів, тобто із заміною газу на вугілля у зв'язку з різким подорожчанням нафти та газу, різко зросте потреба в українському вугіллі. У разі переводу українських теплоелектростанцій на вугілля потреба у розвитку українських шахт та зростанні об'ємів видобутку вугілля зросте ще більше [5, с. 25].

Вища школа знайшла себе у платній підготовці дипломованих спеціалістів. При цьому асортимент освітніх послуг та рівень підготовки кадрів не завжди узгоджується з реальними вимогами вітчизняних підприємств. Майже відсутня система державного замовлення, недостатньо розвинена система підготовки кадрів на замовлення підприємств. Вітчизняна наука є здебільшого відокремленою від реального виробництва, майже відсутня система виконання досліджень на замовлення підприємств. На сьогоднішній день майже відсутня єдина система підготовки кваліфікованих кадрів професійно-технічними (ПТУ) та середньо-професійними технічними училищами (СПТУ), що призвело до виникнення дефіциту кадрів, які готуються саме такими закладами (токарі, електрики, слюсарі та ін.), та надлишку кадрів, що готуються вищими навчальними закладами (юристи, менеджери, економісти).

Перспективи у межах адаптивного кластера – відновлення наукових розробок вищих навчальних закладів за замовленням індустрії, створення нових методів управління і аналізу роботи економіки вітчизняних підприємств. Поєднання наукових та економічних інтересів. Розвиток системи підготовки кваліфікованих кадрів визначених спеціальностей згідно із замовленням конкретних підприємств. Реформування системи державних замовлень та відтворення підготовки спеціалістів у межах ПТУ та СПТУ [4, с. 218].

Включення України у світову систему господарства створює сприятливі умови для використання переваг кластерної форми виробничої кооперації й у нашій країні, особливо на регіональному рівні. Тобто, новий, альтернативний кластерний підхід бачення економіки регіону прийшов сьогодні і в Україну.

В цих умовах, основним завданням української регіональної політики повинно стати вивчення потенціалу нових виробничих кластерів, а також якнайшвидша підтримка їх майбутнього розвитку заходами економічної політики та формування комфортного середовища для їх розвитку [1, с. 93].

Промислова політика має тенденцію до порушення конкуренції на користь певного регіону, в той час як теорія кластерів фокусується на усуненні обмежень, що накладаються на продуктивність та її зростання. Для України, що не має достатнього досвіду в розробці та застосуванні регіональної політики в умовах ринкової економіки, кластерна теорія регіонального

розвитку може слугувати опорною базою. Адже очевидно, що галузевий розподіл економіки, що зберігся з часів СРСР, не виправдовує себе, оскільки він призвів до того, що Україна займає провідні позиції за показником субсидування збиткових галузей серед усіх постсоціалістичних країн.

Кластер в економіці регіону - це шлях до зниження собівартості продукції та послуг українських підприємств. Кластер - це зростання темпів виробництва та можливість ефективно відстоювати свої інтереси на рівні місцевих органів влади та місцевого самоврядування. Найважливішою перевагою кластерного підходу для цілей більш ефективного управління розвитком регіональної економіки, що зробило його настільки популярним, є те, що цей підхід фокусує увагу на використанні продукту однієї галузі для потреб декількох інших [1, с. 94].

Між всіма господарюючими суб'єктами, представленими в місцевості, створюються стійкі зв'язки, що сприяють розвитку системи факторів виробництва, зниженню транспортних витрат, підвищенню продуктивності праці й досягненню додаткових системних вигід від поліпшення інформаційного обміну між фірмами й галузями. Сутність функціонування кластера заснована на використанні єдиного обмеженого ресурсу або можливостей представлених у регіоні диверсифікованих організацій, що мають розгалужені комунікації. Завданням адаптивного регіонального кластера є розвиток регіону за рахунок оптимізації використання доступного обмеженого ресурсу (можливостей), що виступає основою для розвитку інновацій.

Основними досягненнями та головним і безперечним фактором перспектив розвитку регіональної економіки на базі кластерної моделі є: зростання обсягів виробництва; вирішення проблеми безробіття у галузі; налагодження виробництва нових інноваційних матеріалів через співпрацю з науковими організаціями, впровадження нових технологій і устаткування; досягнення конкурентоспроможної якості продукції, що виготовляється; переорієнтація виробництва регіону на нову архітектуру, форми, дизайн та сучасні технології. Спільний бізнес по впровадженню сучасних технологій і реалізований через кластерну модель має перспективи виходу на ринки інших держав і, насамперед, країн СНД. Крім того, це можливість більш ефективно впроваджувати інвестицій в виробництво, модернізацію існуючих потужностей, будівництво нових підприємств та впровадження сучасних технологій [1, с. 94].

Створення кластерів в Україні сприяє розвиткові спеціалізації, посилює поділ праці, оскільки в рамках кластерів окремі підприємства отримують можливість виходити на більші масштаби виробництва. Цей процес дозволяє також активніше залучати покупців і продавців, досягати більшої рентабельності при виробництві кожного виробу за рахунок об'єднання зусиль партнерів. Однією з переваг української кластерної моделі є впровадження спільних проектів (в тому числі будівництва житла) шляхом об'єднання можливостей виробничих підприємств кластеру та кредитних ресурсів банку. Спільна діяльність учасників кластеру – це забезпечення постійної завантаженості підприємств основної та суміжних галузей; створення нових робочих місць; сприяння відродженню промисловості окремих регіонів.

Основними аргументами на користь використання кластерного управління розвитком регіональної економіки є: [3, с. 20] висока погодженість із самим характером конкуренції й джерелами досягнення конкурентних переваг; ефективне забезпечення функціонування міжгалузевих зв'язків; поширення технологій, навичок і інформації; можливість здійснення внутрішньої спеціалізації й стандартизації; збільшення продуктивності праці; мінімізація витрат на впровадження інновацій; наявність у структурі кластерів гнучких підприємницьких структур – малих підприємств, що сприяють формуванню інноваційних територій зростання за рахунок високого ступеня спеціалізації при обслуговуванні конкретного промислового виробництва; можливості ефективного обміну ідеями між фахівцями, а отже, формування конкурентного середовища.

Стосовно до українських регіонів існує ряд умов як сприятливих, так і негативних, що впливають на формування кластерів.

До позитивних умов, безсумнівно, необхідно віднести: існування технологічної й наукової інфраструктур; психологічну готовність до кооперації, засновану на історично сформованих виробничо-економічних зв'язках.

До негативних факторів відносяться низька якість бізнес-клімату й рівня розвитку асоціативних структур (торговельних палат, промислових асоціацій), які не справляються із завданням вироблення пріоритетів у розвитку регіональної економіки; короткостроковий обрій планування, що широко використовується, у той час як у випадку кластерного управління реальні вигоди від розвитку кластера з'являються тільки через 5 - 7 років.

Кластер в економіці регіону може існувати при наявності трьох основних складових: лідируючих фірм, що випускають конкурентну продукцію й експортують її за кордон; мережі постачальників, що забезпечує безперебійне виробництво кінцевої експортної продукції. Саме від рівня розвитку і якості роботи обслуговуючих підприємств залежить успіх кластера.

Особливий інтерес для цілей ефективного управління розвитком регіональної економіки та подальшого дослідження представляє аналіз ситуації, що склалася у фінансово-кредитній системі промислового регіону. Це зумовлено тим, що одним із ключових напрямів регіонального розвитку є забезпечення фінансової безпеки, що обумовлюється наявністю фінансових і інвести-

ційних ресурсів, надійними інструментами регулювання ринку позичкових капіталів, потужною фінансовою системою регіону.

Основою фінансової системи є комерційні банки, попри недостатній розвиток інших фінансових посередників, за виключенням страхових компаній. Однак страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, інститути взаємного інвестування, кредитні спілки, тощо мають значний інвестиційний потенціал, із року в рік нарощують обсяги своєї діяльності, клієнтську базу, їх активи динамічно зростають і можуть стати поряд із банківськими фінансовими ресурсами істотним джерелом розвитку економіки, регіональної зокрема.

Банківська система є важливим і невід'ємним інститутом ринкової економіки. Історично розвиток товарного виробництва і обігу відбувався паралельно та переплітався з розвитком банків. Банківська система властива будь-якій економіці, але лише в умовах ринкової економіки вона набуває ролі центральної ланки фінансового контуру управління. Фінансові організації сприяють функціонуванню товарного ринку, а його суб'єкти розпоряджаються відповідними фінансовими можливостями.

На сучасному етапі економічних перетворень в Україні, ядром кредитно-фінансової системи регіонів виступає банківська система, що поряд зі своєю загальноекономічною функцією з кредитування економіки відіграє координуючу роль у регулювання фінансових потоків у регіоні. Фактично вона здійснює опосередковане управління більшою частиною фінансового потенціалу регіону, керує рухом фінансових ресурсів. На сучасному етапі розвитку народного господарства України банківська система являє собою потужний механізм концентрації та інвестування фінансового капіталу, створення додаткових фінансових ресурсів у регіоні [2, с. 40].

Банківські кредити – домінуюче джерело інвестицій у розвиток підприємств, які перевищують усі інші джерела в кілька разів. Отже розгляд банківської системи в якості одного з основних джерел фінансових ресурсів для кластерних об'єднань на території регіону стає доцільним.

Ситуація в банківському секторі на сьогоднішній день наступна: він представлений здебільшого невеликими банками, які не здатні надавати низькі проценти за кредитами для промисловості і для населення. Спрямовуючи кредитні ресурси у найприбутковіші галузі, банківська система не дотримується умови забезпечення гармонійного розвитку всього господарського комплексу регіону [2, с. 42].

Недостатність власного капіталу, незадовільний доступ до традиційних кредитних ресурсів примушує підприємства у взаємодії з кредитно-фінансовими установами та органами місцевого самоврядування шукати нові форми господарювання, що зможуть стати додатковими джерелами фінансових ресурсів для подальшого інвестування у виробничу діяльність. Зростаюча на ринку банківських послу конкуренція примушує банки розширювати сферу послуг, шукати нестандартні схеми взаємодії з суб'єктами господарської діяльності, в тому числі – з підприємствами малого та середнього бізнесу, а також змінювати своє ставлення до основної мети кредитної політики.

Чітко виражена спеціалізація економіки областей України та різна чутливість окремих галузей національного господарства до фінансових потрясінь обумовлює необхідність дослідження необхідності взаємодії підприємств реального сектора економіки, фінансових і державних інституцій в регіонах. Це особливо важливо для Донецької області – великого промислового і фінансового центру України, де існує проблема неврегульованості питань фінансової і ресурсної сфер підтримки регіональної економіки.

Аналіз зарубіжної та вітчизняної практики останніх років показує, що однією з найоптимальніших форм такої взаємодії стають кластерні об'єднання, які дають змогу ефективніше і раціональніше використовувати наявний капітал, враховувати природні та історичні особливості, технічний, кадровий, а також фінансовий потенціали регіону. Крім того, створення адаптивного кластера допомагає економніше витрачати ресурси і контролювати цільове використання залучених інвестицій.

Перспективи для банківського сектора регіону у межах адаптивного кластера – довести ступінь розвитку до розмірів та рівнів європейських банків; працювати зі значного обігу від обслуговування чисельних операцій, що здійснюються учасниками адаптивного кластера, а не з надання високих процентів; фінансувати промисловість у напряму реконструкції та розвитку виробництв різноманітних галузей; знизити відсоткові ставки з кредитів для учасників кластера; розширити практичне застосування лізингових ті іпотечних кредитів підприємствам.

Участь фінансово-кредитних установ у кластерах примушує їх по-новому підходити до стосунків зі своїми клієнтами – членами об'єднання, орієнтуватися на отримання прибутків у віддаленій перспективі. В разі прийняття конкретною банківською установою рішення про вступ до адаптивного кластера, її менеджерам слід зрозуміти, що члени об'єднання – це не звичайні клієнти, хоч банк виконує звичайні операції.

Різниця полягає в тому, що всі учасники кластера виконують єдину програму, в рамках якої мета банку – не отримати постійних позичальників, а трансформуватися у фінансового оператора об'єднання. В результаті банк отримає можливість керувати більшою частиною фінансових ресурсів адаптивного кластера і одержувати вигоду не від кредитування членів об'єднання, а від управління його фінансовими потоками. Участь у кластері надає банківській установі можливості для отримання досить

високого економічного ефекту від безпосередньої взаємодії фінансових, виробничих та торговельних структур. Прибутковість їх функціонування залежить від ефективності діяльності кожного учасника об'єднання. В рамках кластера банк може розраховувати на такі додаткові можливості:

збільшення своєї фінансової бази внаслідок зростання кількості клієнтів;

отримання максимальної кількості фінансових ресурсів завдяки відкриттю розрахункових рахунків учасників кластера та проведенню розрахунків між ними всередині банківської установи;

залучення до своїх активів значних додаткових фінансових ресурсів у результаті контролю всіх ресурсів кластера;

розширення спектра фінансових послуг, використовуючи максимально можливу кількість банківських операцій, схем розрахунків та фінансових інструментів;

збільшення обсягів видачі кредитів і підвищення рівня їх повернення; формування кредитного та інвестиційного портфелів з низьким ступенем ризику;

підвищення ступеня участі в регіональних інвестиційних проектах; підвищення рівня інформованості про фінансовий стан клієнтів, рух їх ресурсів та платежів;

використання сучасних платіжних засобів і технологій банківського обслуговування.

В інтересах кластерного об'єднання зокрема та регіону в цілому банк виконує свої основні операції відповідно до чинного законодавства, зокрема такі:

приймання вкладів (депозитів) від юридичних і фізичних осіб;

відкриття та ведення поточних рахунків клієнтів і банків-респондентів, у тому числі - переказ коштів з цих рахунків з використанням платіжних інструментів та зарахуванням коштів на них;

розміщення залучених коштів на власних умовах та на власний ризик.

Крім того, банк, може виконувати для учасників кластера інші операції, (неосновні), а саме:

операції з валютними цінностями;

організацію купівлі та продажу цінних паперів за дорученням клієнтів;

інвестиційну та портфельну діяльність в інтересах кластера;

допомогу в організації та проведенні емісійної діяльності учасників кластерного об'єднання;

лізингові, факторингові та трастові операції;

надання маркетингових, консультаційних та інших послуг.

У разі необхідності банк повинен мати додаткову можливість надання учасникам кластера допомоги у залученні іноземного фінансування, виконуючи роль фінансового консультанта чи брокера відносно іноземних банків та інвестиційних фондів. Слід зауважити, що економічну суть вказаних послуг мусять ретельніше розглядати менеджери банківської установи у взаємозв'язку з їх впливом на виробництво, що обслуговується, тому що банк бере участь у реалізації єдиної фінансово-виробничої концепції кластера [2, с. 42].

Відповідальність за організацію фінансового менеджменту об'єднання доцільно покласти саме на банк у зв'язку з більшою обізнаністю його фахівців у питаннях формування та управління фінансовими ресурсами. Ці фахівці мають відповідну освіту і досвід роботи.

Розглядаючи питання можливості входження банківської установи до адаптивного кластера регіону в якості джерела фінансових ресурсів та фінансового оператора, можна сформулювати основні завдання, що на сучасному етапі має виконувати банк для цілей ефективного управління розвитком регіону:

здійснення розрахункових операцій; акумулювання фінансових ресурсів об'єднання; забезпечення необхідними фінансовими ресурсами інвестування; пошук і підбір фінансових інструментів, які можуть максимально задовольнити потреби підприємств – учасників кластера; надання допомоги у підготовці та здійснені емісій, авалювання й акцептування цінних паперів об'єднання та його учасників; пошук потенційних інвесторів, у тому числі – іноземних, і надання їм відповідних гарантій; надання інформаційних, маркетингових, консультаційних та інших послуг.

Фінансові установи у складі адаптивного кластера для регіональної економіки можуть виконувати наступні завдання:

надання пільг при кредитування підприємств регіону – допомога у період важкого фінансового стану підприємств (фінансова, організаційна, консультаційна), розвиток «системи раннього попередження» виникнення криз підприємств; участь у стратегічних державних проектах, що направлені на розвиток регіональної економіки з наданням пільгових умов інвестування і кредитування, відкриття «кредитних ліній»; створення інвестиційних, венчурних фондів – створення інвестиційних і/або венчурних фондів у інфраструктурі банків, часткова участь у створенні інвестиційних і/або венчурних фондів; ділове партнерство у інвестиційних проектах - прямі інвестиції банків у розвиток регіональної економіки, партнерські відносини при інвестуванні окремих проектів, отримання основної вигоди не від платежів за кредитами, а від майбутнього прибутку від реалізації проекту, фінансова підтримка і лояльне відношення у випадках виникнення об'єктивних криз при реалізації проектів; орієнтація на проблеми розвитку промисловості регіону – перебудова схем надання послуг, орієнтованих на «короткі гроші» під потреби довгострокового кредитування, збільшення строку кредитів і позик, використання гнучких схем погашення заборгованості, надання відстрочок за платежами.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дало змогу виявити вплив адаптивного кластера на регіональний економічний розвиток. Воно дало змогу стверджувати, що реалізація проекту створення адаптивного кластера призведе до сталого динамічного розвитку та економічного зростання регіонів країни, адже, реалізація кластерного проекту є одним із найважливіших кроків на шляху досягнення всебічно розвиненої та конкурентоспроможної регіональної економіки. Адаптивний кластер має можливість зв'язати воєдино чисельні відокремлені підприємства різноманітних галузей та створити тісні зв'язки з фінансово-кредитними установами у межах регіонального економічного простору. Він сприятиме не тільки розвитку ключових галузей, але й дозволить реформувати та відродити галузі, які на сьогоднішній день або не знайшли належного розвитку, або втратили перспективи, що мали колись.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Осадчук С.В. Нові технології управління регіональним економічним розвитком / С.В. Осадчук // Вісник економічної науки України. - 2005. - №1(7). – С. 92-95.
2. Полевик Г.М. Проблеми управління фінансовими ресурсами кластерних об'єднань / Г.М. Полевик // Проблеми науки. – 2005. - № 7. – С. 39-43.
3. Сапиева И.Г. Организационно-экономический механизм формирования территориально-производственного комплекса в регионе: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика» / И.Г. Сапиева. - Майкоп, 2007. – 33 с.
4. Семенов Г. А. Реалізація кластерного проекту – засіб вирішення соціально-економічних проблем регіону / Г.А. Семенов // Держава та регіони. Серія «Економіка та підприємництво». – 2007. - № 3. – С. 217-219.
5. Соколенко С.І. Промислова і територіальна кластеризації як засіб реструктуризації / С.І. Соколенко // Соціальні аспекти та фінансування індустріальної реструктуризації. Матеріали конференції 26-27 жовтня 2003 р. – Київ: Регіональний форум, 2003. – С. 24-28.

Рецензенти: *Дацій О. І. – д.е.н., професор*;
Антонова Л. В. – д. держ. упр.

 Дата надходження статті до редколегії 15.11.2011 р.

УДК 351.8241.1:3338.43 (438)

Бабіак Є.

RULES OF MANAGEMENT OF AGRICULTURAL REAL PROPERTY OF THE TREASURY IN POLAND

Анотація. *Стаття фокусується на правових інструментах, що становлять правову систему сільського господарства Республіки Польща.*

Ключові слова*: структура сільського господарства, правова система сільського господарства.*

Аннотация. *Статья фокусируется на правовых инструментах, составляющих правовую систему сельского хозяйства Республики Польша.*

Ключевые слова*: структура сельского хозяйства, правовая система сельского хозяйства.*

Summary. *A substantial part of agricultural properties still remains administered by the country. Rules of their administration were regulated by the management of agricultural properties of the Treasury act of October 19, 1991, by virtue of which the Agricultural Property Agency of the State Treasury was established. In the initial stage of its activity, its main task was taking over property remaining after the liquidation of the State Agricultural Farms. In the beginning of the 21st century, on the basis of provision of the constitution of the agricultural system act of 11th April 2003, the Agricultural Property Agency of the State Treasury was transformed into the Agricultural Property Agency, which tasks, apart from management of agricultural properties of the State Treasury, included a series of tasks related with an active national policy run in aid of positive agrarian transformations in Poland.*

Key words: *Family agricultural farm, agricultural system, Agricultural Property Agency, Agricultural Property Agency of the State Treasury.*

A substantial part of agricultural properties still remains administered by the country. Constitution of the agricultural structure is governed by an active agricultural policy [1;19], mechanisms of which include legal and institutional forms. Among these first forms, a key role is played by two principal legal documents, i.e. management of agricultural properties of the Treasury act of October 19, 1991 [2] and constitution of agricultural system act of April 11, 2003 [3]. The main institution that is preoccupied with transformation of the agrarian structure of Polish agriculture is the Agricultural Property Agency. Other forms that have an influence on the dynamics of structural transformation include retirement and disability pensions, soft loans and instruments functioning within the scope of current Rural Development Programme 2007 – 2013, including: structural pensions, direct subsidies or groups of agricultural producers [4].

Management of State Treasury real-estate properties from pursuant to the act of 1991.

Issue concerning rules of disposing agricultural properties are regulated by regulations of the management of agricultural properties of the State Treasury act of October 19, 1991. According to article 1 of this act, regulation on management of state properties regard:

agricultural properties, assigned in land development plans for aims of agricultural economy, with the exception of grounds administered by State Forests and national parks.

properties remaining after the liquidation of State Agricultural Farms and their associates.

forests not geodesic separated from properties

The act includes earlier specified properties administered by national organisational units, properties of perpetual usufruct by natural and legal persons, properties at perpetual usufruct or ownership by legal and natural persons and other organisational units and properties of the State Land Fund. This regulation also concerns agricultural properties taken over to the benefit of the State Treasury on the basis of administrative decisions or on any other account.

In order to manage lands after the liquidation of State Agricultural Farms and those remaining at disposal of the State Land Fund, pursuant to the management of agricultural properties of the State Treasury act of October 19, 1991, a decision on establishing the Agricultural Property Agency of the State Treasury [5]. By the means of the Agency, a new philosophy of management of state properties was

introduced into Polish agriculture. Ownership rights of them was to be executed by a separate state legal person, at maintaining State Treasury rights to the properties put for management. On this basis, the institution of Agricultural Property Stock of the State Treasury was formed, which included e.g. properties of the State Land Fund and other agrarian real-estate properties, owned by the State Treasury [6;33-44]. The aim of establishing the Agency was to turn from multi-subject character of state agrarian property in the direction of one powerful unit of wide authorities and realisation abilities [6;60]. A. Zieliński, speaking about its aims, states that management of agricultural properties act determines three basic tasks of the Agency: taking over, restructuring and management of properties [7].

The Agency functioning started on the 28th January 1992 at the moment of appointing its President [8]. The decision included in the Prime Minister regulation from the 16th of March 1992, it acquired its statute, which is the basic document enabling substantive and organisational activities of its bodies. Pursuant to the Agency President regulation from the 18th March 1992, it acquired it Organisation Regulations and the fundaments for establishing regional branches. At the turn of February and March, the Agency President along with governors, representatives of the State Agricultural Farms and directors of voivodeship branches of the BGZ bank, accepted agreements concerning rules of organisation of the Agency regional branches and ways of taking over former agricultural properties of the State Farms into the Agricultural Property Stock of the State Treasury. These agreements concerned in particular:

preparation by founding bodies of State Agricultural Farms the formal-legal documentation (including geodesic documentation) of the properties managed by the State Agricultural Farms,

elaboration by founding bodies projects of schedules of taking over properties of the State Agricultural Farms by the Agricultural Property Agency of the State Treasury,

providing by founding bodies summarised information about forms of a survey about agricultural farms subject to being taken over to the Stock,

providing by national administration bodies up-to-date information concerning management of the State Land Fund (issues regarding amounts of lands falling under contracts of tenancy and lease, lifelong use by pensioners and annuitants, data concerning administrative proceedings in relation to charges of illegal taking over lands to the benefit of the State Treasury),

excluding from lands managed by the State Land Fund forests and land assigned for forestation, which pursuant to the state forests act of September 28, 1991, were to be taken over by State Forests [9],

sequences of taking over properties of the State Land Fund (there was accepted a rule to first include in the Stock properties for which purchasers were already found) [10].

The Agency was established mainly to take over into the Agricultural Property Stock of the State Treasury properties of the liquidated State Agricultural Farms, properties owned or administered by natural, legal persons or other organisational units, additionally being members of State Land Fund. It was assumed that the above aims were to be achieved by the end of 1993. However, it was possible to realise them only partially in that period. In 1993, the process of liquidation of State Agricultural Farms was substantially finished and the takeover of its property lasted till 1995.

The Agency executed also a series of tasks resulting from the general assumptions of the national policy concerning agriculture and rural areas. Realising these assumptions, its task was in particular:

establishing favourable conditions for rational utilisation of the manufacturing potential of the Stock of State Treasury,

restructuring and privatisation of the State Treasury properties, used for agricultural aims,

traffic of real-estate properties and other components of the State Treasury property, used for agricultural aims,

administration for the State Treasury property assigned for agrarian aims,

establishing agricultural farms,

preservation of the State Treasury property,

running official and agricultural works at State Treasury lands and supporting establishment of private agrarian farms there,

job creation in relation to restructuring of the State Agricultural Policy.

Considering tasks realised by the Agency, two principal stages can be distinguished in its activity. The first of them concerns the years 1991-1995, when its main mission was the liquidation of state farms and efficient handing lands over to new users. In pursuant to the Act of 19th October 1991, all State Agricultural Farms, which were subject to this process were liquidated [11]. A decision whether to hand over to Agency properties of the State Land Fund, which were leased or directly owned by the administration, fell within the competence of governors. Completely separate procedures regarded lands being a subject of management or use.

In the second period of Agency activity, i.e. in the years 1995-2003, its main task was the issue of administration at a substantial area of state land. The repartition function realised by Agency was unsuccessful as the main form of management became a lease what was only a temporary solution. Only a small part of land was taken over by new owners [12].

Due to problems with disposing state properties, the need to introduce changes at the level of legal solutions arouse. Additionally, transformation is organisational structures were done, establishing the Agricultural Property Agency, which is a kind of the third period of development of the Agricultural Property Agency of the State Treasury.

Tasks of the Agricultural Property Agency in constituting agricultural system

Substantial changes in the scope of agricultural policy, especially agrarian economy, was agricultural constitution act of 11th April 2003. By its virtue, in place of the Agricultural Property Agency of the State Treasury, a new governmental institution called the Agricultural Property Agency was brought into existence [13]. This Agency is to realise the following aims:

improvement of areal structure of family agricultural farms,

counteracting an excessive concentration of agricultural properties by limiting the maximal area of a family farm to 300 hectares of arable ground.

assurance of management of agricultural farms by persons educated in this field by mitigation of criteria concerning proper qualification and professional experience of individual farmers running agricultural farms [14].

The Act realises provisions of the already mentioned article 23. of the Constitution of Poland, according to which, a fundament of the Polish agricultural system is a family run farm [15]. As it is emphasised by Waclav Sharlinski „the act on constitution of agricultural system modified pervious privatisation-social mission of the Agency, increasing the scope of tasks related with improving areal structure of agricultural farms" [16;6].

Supervision over is in the hands of the minister responsible for rural development. The Agency acquired authorities to represent ownership rights and other property laws in relation to property administered by the State Treasury. It was entrusted executing on own behalf any rights and obligation regarding handed property in relation to third parties, as well as exercising all public and legal responsibilities. The Agency owns any properties purchased with own resources, assigned for the aims of functioning of the President Office and regional branches. Stocks and shares in partnerships purchased by the Agency for property included in the Stock and taken over by it as State Treasury property after the liquidation of State Agricultural Farms are subject to the obligation of being handed to the minister proper for handling Treasury issues. This minister also is obliged to prepare in the course of a regulation a list of companies preoccupied with cultivation of cultivated plants and breeding farm animals of a special importance for national economy, which rights resulting from shares and stocks were to be exercised by the Agency. However, sale of them had to be approved by the Cabinet.

The Act specifies also tasks of the Agency which result from the state policy. The scope of its competences includes the following activities:

improvement and constitution of areal structure of family agricultural farms,

establishing favourable conditions for rational utilisation of the manufacturing potential of the Stock of State Treasury,

restructuring and privatisation of agriculturally used properties of the State Treasury,

administering and traffic of real-estate properties and other components of the State Treasury, assigned for agricultural aims,

preservation of the State Treasury property,

initiating arrangement and agricultural works at State Treasury lands and supporting in the matter of organising private farms there.

The Agricultural Property Agency functions on the basis of the analysed act and the statute, which is set by a regulation of a minister responsible for rural development [17]. The Act includes also detailed rules of appointing Agency bodies, i.e. the President [18] and the Supervisory Board [19]. The supervision over Agency is exercised by the minister responsible for rural affairs. This minister is obliged to issue annual reports on the Agency activity to the Sejm of the Republic of Poland.

The above mentioned property of the State Treasury forms the Agricultural Property Stock of the State Treasury. On the day of the founding body's decision about liquidating the State Agricultural Farms, it is struck off the register of national companies. Then, the Agency assigns a temporary property administrator and accepts liabilities and commitments, except for those due to the State Treasury. The decision about handing over the property to the Stock is made by a proper starost of a poviat where a real-estate property is located. The Act also regulates the issue concerning fees for perpetual usufruct of the Stock properties, used for particular aims and used by the Polish Academy of Sciences, higher education schools and research and development bodies.

As far as financial issues are concerned, the Agency runs a separate policy for itself and a separate for the Stock. Annual financial plans, prepared separately for the Agency and the Stock, are approved by the proper minister responsible for rural development, in agreement with the minister responsible for the State Treasury issues. By the means of a separate regulation, they determine detailed rules of the financial policy of the Agricultural Property Agency. Financial resources coming from the management of the Stock property are assigned for financing its tasks specified in the act. Any financial surplus is handed over to the state budget. The Agency is obliged to pay specified amounts from restructuring bonds to the state budget against decreasing its indebtness. The Act specifies incomes and costs in the scope of the Agency's financial management and separately these related with the Stock management. Upon consent of proper ministers, the Agency can cover deficiencies in its budget by incurring a credit, emission of own bonds, at which the Stock property can be their indemnity. The Agency is also obliged to adjourn the date of payment of charges, specified in the contract, spread payment into instalments or even to extinguish some part or the whole debt, provided that there are essential economical, social or aleatory considerations suggestive of it. These issues are in details determines

in regulations of the minister responsible for rural development.

The Agency administers the property of the Agricultural Property Stock of the State Treasury by the means of:

sales of property in whole or some parts,

put into use against payment for legal or natural persons for fixed term,

contribute property or its part into the partnership,

handing over an administrator for fixed term the whole or a part of the property for its management,

handing over into management,

exchange of a real-estate property.

The Agency can, free of charge, hand over particular land, devices and power supply, water supply, heat distribution and telecommunication networks to the benefit of national and municipal units. The Stock lands, assigned for constructing national roads, upon a decision of a governor become a subject of permanent management of the General Directorate for National Roads and Motorways. Upon an application of the minister responsible for rural development, in agreement with the minister responsible for economical affairs, the Agency President can gratuitously hand over lands included in the Stock for the ownership of an administrator of a special economic zone [20]. The Act amendments consider also issues related with handing over for an indefinite period of time into a permanent management of the minister responsible for sport and physical culture, properties indispensible for preparation and carrying out the UEFA Euro 2012 Championship. Such properties become then excluded from the Agricultural Property Stock of the State Treasury and taken over by a proper body responsible for the property stock of the State Treasury.

The Act also specifies rules concerning administration of the property excluded from the Stock, which consists in management of behalf of the Agency, on the basis of a written contract, including remuneration, components of the administered property, administrator's responsibilities, criteria for evaluation of its activity efficiency, the scope of liability and the period of such contract. An administrator can be a natural or a legal person.

Sales and purchases of real-estate properties of the Stock are run by the Agency or any other entity which is authorised for such activities. In case of selling the property, the Agency is obliged to announce in a particular place a specification of information on this property in 14 days before announcing a tender. The Act permits the possibility to sell an agricultural property provided that the total area of agricultural properties owned by a probable purchaser will not exceed 500 hectares after such purchase. The following entities are entitled for the buying preference from the Stock:

a former owner of the property being sold or inheritors,

an agricultural cooperative, which is actually managing a property being sold,

a tenant of a property being sold, provided that a tenancy lasted for at least three years,

an administrator of a special economic zone, in relation to properties located within premises of special economic zones.

In order to use the preferential purchase right, potential purchasers should meet specified conditions. It excludes some specifically determined by the Act real-estate properties, subject to regulations of other legal acts. The Agency is obliged to inform in a written form all previously mentioned persons, which are entitled to purchase priority, about the price and fixed dates of submitting purchase application according to rules specified in the notice. Properties that were not sold on the basis of these rules or those which are not subject to these regulations, are subject to sales in the course of a public tender, i.e. an auction. In economically justified cases, regulations enable also the possibility to select the purchaser in the course of an auction on closed bids or a tender contest. In case of equivalent offers, the priority is given to the person subject to regulations on agricultural social insurance and employees or a partnership of employees of the liquidated State Agricultural Farms, if they purchase a property in order to expand or establish an agricultural farm. If the priority is still available for several entities, there is a selection among them of the one who offers the best guarantee of proper running an agricultural activity. In case when a tender is not settled, the Agency can announce another one, reducing the price to the rate determined by proper regulations [21]. In case that a next one is not settled as well, the Agency is authorised to sale such property without a tender, at a price not lower than the starting price from the previous tender. The Agency has the right to introduce stringencies for person who may take part in tenders. These stringencies regard the following potential purchasers:

natural persons meeting requirements specified in regulations concerning constitution of the agricultural system, who intend to expand or establish a family agricultural farm, who are:

– farmers owning a farm in the commune at area of which the subject property is located and intending to expand it, or

– employees of the liquidated State Agricultural Farms who want to establish an agricultural farm, or

– farmers, who after the 31st December 1991 sold properties indispensible for public aims to the State Treasury, or

– members of agricultural cooperatives put into liquidation or bankruptcy,

persons meeting requirements to fall into the programme of agricultural settlement,

repatriation immigrants who stay in Poland for at least 6 years on the day of a tender,

partnerships formed by employees of liquidated State Agricultural Farms.

In case when a property put up for a tender is related with providing workplaces in a commune regarded as endangered by a particularly high structural unemployment, among equivalent offers,

this purchaser is chosen who guarantees organisation and at least 5 years period of maintaining the highest possible amount of job posts. The Agency also has the first option to purchase or the option of redemption to the benefit of the State Treasury in case of a resale of a property within 5 years from its sale by the Agency [22]. The option of redemption does not concern properties located in special economic zones.

One important issue is setting the price of sold property. It can not be lower than the property value, resulting from the use of regulations on real-estate traffic. It can be also assessed using estimated rates per 1 hectare and 100 kg of rye. In such case, it can not be lower then the sum of land's value determined according to regulations on agricultural tax using this method and the values of components of this land, determined according to rules of the first method. This method is not used in relation to properties not assigned for agricultural or forestry aims in development plans. The price of a real-estate property which enlisted in the registry of historic monuments can be reduced, however, not more than by 50 %. It is possible to spread payment for properties purchased from the Agency into annual of semi-annual instalments, for the maximal period of 15 years, provided that a purchaser paid at least 20% of set amount before concluding a sales contract. The regulations regard also matters regarding interest rate or its lack, in case when a sold property is located in a commune regarded as endangered by a particularly high structural unemployment, basing on employment and unemployment regulations. The Agency is also authorised to demand the repaying of the whole remaining dues in a set period, in case when a purchaser sells the previously purchased property in whole or in some part, before fully settling own commitment in respect to the Agency. Details in this scope, as well as a precise course of selling real-estate properties of the Stock, conditions of spreading payment into instalments and previously mentioned estimated rates per 1 hectare and the cost of 100 kg of rye are regulated by proper regulation of the minister responsible for rural development [23].

The Agency has the right to purchase real-estate properties to the benefit of the State Treasury if it arises from the need of realising its aims, especially those related with expanding already existing family farms [24]. The cost of such lands is set according to the rules used by the Agency in case of sales, adequately reduced by the amount of burden.

LITERATURE:

1. Agricultural system, as an element of a wider system, i.e. the political system of a state, is perceived in the agricultural law doctrine in two ways. In more narrow terms, it means an overall of property relations in agriculture. Such approach enables to use this term interchangeably with the concept of agrarian structure. In the broader sense, apart from property relationships in agriculture, it includes also forms of organisation of agricultural production and form of organisation of agricultural markets. cf. A. Stelmachowski, The subject and sources of agricultural law, [in:] P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polish agricultural law in the context of EU legislation, Warsaw 2002, p. 19.
2. Management of agricultural properties of the Treasury act of October 19th, 1991 (Journal of Laws 1991, no 107, item 464, as amended.).
3. Constitution of agricultural system act of 11th April 2003 (Journal of Laws 2003, no 64, item 592). ; the act came into force on the 16th July 2003.
4. cf. J. Babiak, Policy of constituting agricultural system in Poland, Faculty of Political Science and Journalism Publishing, Poznan 2010.
5. Management of agricultural properties of the Treasury act of October 19th, 1991 (Journal of Laws 1991, no 107, item 464, as amended.). The Act came into force on the 1st January 1992. The main legal document regulating the Agency activity was this act. Apart from it, rules of the Agency functioning were determined by: The Cabinet regulation of 21st January 1992 concerning rules and procedures of purchasing apartments included in the Agricultural Property Stock of the State Treasury (Journal of Laws 1992, no 12, item 42). Regulation of the Minister of Agriculture and Food Economy of 16th January 1992 on determining the detailed course of sales of real-estate and their components included in the Agricultural Property Stock of the State Treasury, condition of spreading sales cost into instalments and estimative rate for lands (Journal of Laws 1992, no 10, item 39). Regulation of the Minister of Agriculture and Food Economy of 15th January 1992 on the detailed course of handing over into management the property of the Agricultural Property Stock of the State Treasury. (Journal of Laws 1992, no 12, item 50). Regulation of the Prime Minister of 16th March 1992 on providing the Constitution of the Agricultural Property Stock of the State Treasury. (Journal of Laws 1992, no 24, item 104).
6. Możdżeń–Marcinkowski M., Agricultural Property Agency, Zakamycze Publishing, Zakamycze 2003.
7. Zieliński A., Reflections on privatisation of agriculture [in:] ed. by H. Olszewski, B. Popowska, Economy, administration, self-government, Poznan 1997, p. 572 FF
8. The Agency President was appointed by the Prime Minister upon application of the Minister of Agriculture and Food Economy and Minister of Ownership Transformations.
9. Forestry Act of 28th September 1991 (Journal of Laws 1991, no 101, item 444).
10. Report on the 1992 activity of the Agricultural Property Agency of the State Treasury, Agricultural Property Agency, Warsaw 1993, p. 3
11. Up to 1993, governors and the Minister of Agriculture and Food Economy made the decision to liquidate 1595 State Agricultural Farms. In case of 15 farms, the liquidation process started even before establishing the Agency, and next 38 of them were subject to separate bankruptcy processes.
12. Lichorowicz A., On the legal model of institutions constituting land structures in agriculture (a legal and comparative study), [in:] ed. by. S. Prutis, „Studia Iuridica Agraria", vol. V, Temida 2, Bialystok 2005.
13. cf. Prutis S., Constitution of agricultural system – the need of new legal regulation [in:] ed. by. S. Prutis, „Studia Iuridica Agraria", vol. V, Temida 2, Bialystok 2005.
14. cf. Kozłowska–Burdziak M., The Role of Agricultural Property Agency in arable land traffic, „Research Works of SGGW", issue 38.
15. cf. Stefańska K., A family agricultural farm as an element of agricultural system, [in:] ed. by. T. Kurowska, S. Prutis, «Studia Iuridica Agraria», vol. III, Temida 2, Bialystok 2002.
16. Szarliński W., Act realisation, «New Economic Life» issue from 24.05.2007.

17. Guidelines regarding the status itself are included in the act.
18. The Agency President is appointed, as well as recalled, upon an application of the minister responsible for rural development, by the Prime Minister, among persons associated in the national staff stock. The President manages the Agency and represents it. The Vice-President is appointed by the minister responsible for rural development and can be recalled by him upon an application of the Agency President.
19. The Supervisory is composed of the chairman and 11 members, who include representatives of the minister responsible for rural development, minister responsible for the State Treasury affairs, the minister responsible for public finances, minister responsible for economy affairs, the Agricultural Social Insurance Fund and a representative of various organisations and unions active in the field of agriculture. Its term of office is 3 years. The chairman and its members are appointed and recalled by the minister responsible for rural development. The main task of the Supervisory Board is a constant supervising the overall Agency activity. It evaluates the efficiency and conformity of ways of management of the State Treasury property with tasks resulting from the state policy. It is also responsible for evaluation of annual financial plans. It is preoccupied with studying and evaluating reports on the Agency activity and its financial reports. It is authorised to demand any information or explanations from the President and employees. It is also authorised to control documents. It takes resolutions in the scope of approving annual financial reports, as well as giving a receipt to the Agency President for executing responsibilities in the previous year. It presents its opinions to the minister responsible for rural development, who in agreement with the minister responsible for public finances, provides financial resources for the Agency activity.
20. Special economic zones act of 20th October 1994 (Journal of Laws 1994, no 123, item 600, as amended).By the end of 2010, the Agricultural Property Agency was also able to gratuitously hand over particular lands to State Forests, units of self-government, the Polish Academy of Sciences, agricultural chambers, the National Council of Agriculture Chambers, state higher education schools or a national research and development unit and unemployed persons without a right to collect benefit, provided that they meet particular requirements.
21. This price can not be lower than a half of the price determined according to rules specified in the Article 30. of the analysed Act.
22. cf. A. Lichorowicz, The issue of Constitution concordance of the legal right of repurchases by the Agricultural Property Agency, «Agricultural Law Review», issue 1(3)/2008.B. Ziemianin, The right of agricultural property repurchase : a daylight robbery, «Rzeczpospolita» – Legal guidebook, issue from 16.01.2008.T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, Act on constituting agricultural system in practice, [in:] ed. by. S. Prutis, B. Wierzbowski, «Studia Iuridica Agraria», vol. IV, Temida 2, Bialystok 2005.
23. Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 19th November 2009 on detailed premises for adjournments, spreading into instalments or remission of dues of the Agricultural Property Agency and the procedure course in such cases.(Journal of Laws 2009, no 210, item 1619); Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 17th February 2010 on the detailed course of sales of real-estate and their components included in the Agricultural Property Stock of the State Treasury, condition of spreading sales cost into instalments and estimative rate for lands (Journal of Laws 2010, no 29, item 151);Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 5th February 2010 on the level of interest of adjourned or spread into instalments dues resulting from sales of the property of Agricultural Property Stock of the State Treasury and determining other than money measures of value of monetary dues. (Journal of Laws 2010, no 23, item 118).
24. cf. Lichorowicz A., Regulation of agricultural land traffic according to the constitution of agricultural system law of 11.04.2003, in the light of agrarian legislation of the Western Europe, [in:] Ed. by. S. Prutis, B. Wierzbowski «Studia Iuridica Agraria», vol. IV, Temida 2, Bialystok 2005.

Переклад з польської – Грабінський Я.

Рецензенти: *Антонова Л. В. – д.держ.упр.;*
Сорока С. В. – к.політ.н.

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 354:65.014.1.477

Беглиця В. П.

ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ПРИВАТНО-ДЕРЖАВНОГО ПАРТНЕРСТВА В СУДНОБУДІВНІЙ ГАЛУЗІ

Анотація. *Удосконалено методичні підходи до визначення механізмів сприяння державою формування конкурентної суднобудівної галузі. Визначено ефективні інструменти реалізації концепції приватно-державного партнерства в суднобудівній галузі.*

Ключові слова: *інструмент, конкурентність, механізм, організаційно-правова форма, суднобудування, формування.*

Аннотация. *Усовершенствовано методические подходы к определению механизмов содействия государства формированию конкурентной судостроительной отрасли. Определено эффективные инструменты реализации концепции приватно-государственного партнерства.*

Ключевые слова*: инструмент, конкурентность, механизм, судостроение, формирование.*

Summary. *Improved methodological approaches to determining the mechanisms promoting the formation of the state's competitive shipbuilding industry. Determined the effective tools for implementing the concept of public-private partnership in the shipbuilding industry.*

Key words: *tools, the mechanisms, shipbuilding industry, the state's competitive shipbuilding industry, the concept of public-private partnership in the shipbuilding industry.*

Вступ. Оскільки, відродження морського транспортного флоту є складним завданням, що потребує насамперед значних обсягів фінансування, сьогодні необхідно звернути увагу на розвиток суднобудування. З огляду на це, важливим науковим завданням є формування ефективної стратегії розвитку суднобудівної галузі України.

Суднобудування є однією з провідних, найбільш перспективних та привабливих галузей світової економіки. Із розширенням міжнародної торгівлі попит на морські вантажні перевезення щорічно зростає, суднохідні компанії активно розміщують замовлення суднобудівним компаніям, портфелі замовлень яких розписані на багато років вперед.

Аналіз останніх наукових досліджень. Певну увагу проблемам державного регулювання суднобудівної галузі в загальному контексті розвитку зовнішньоекономічної діяльності України приділяли відомі вітчизняні і закордонні вчені, такі, як В. П. Александрова, А. Л. Бейкун, Б. В. Буркинський, Т. П. Вахненко, М. П. Войнаренко, А.В. Гріньов, В. М. Гуреєв, Б. В. Деревянко, Г. Єфімова, О. М. Котлубай, О. О. Ілюхін, Р. А. Марецький, В. М. Пашин, К. Пісьменна, М. В. Пискун, О. С. Поважний, О. М. Сафронова, А. С. Соломко, В. А. Шамрай. Проте сучасні механізми державного регулювання суднобудівної галузі в напрямку забезпечення конкурентоспроможності галузі вимагають доопрацювання та удосконалення.

Постановка завдання

– удосконалити методичні підходи до визначення механізмів сприяння державою формування конкурентної суднобудівної галузі;

– визначити ефективні інструменти реалізації концепції приватно-державного партнерства в суднобудівної галузі.

Виклад основного матеріалу. У будь-якій морській державі суднобудівна галузь є предметом турботи і підтримки уряду, тому що вона забезпечує значний експортний потенціал, активну роботу безлічі інших сфер економіки, особливо чорної і кольорової металургії, машинобудування, електротехнічної і кабельної промисловості, електроніки тощо, забезпечує функціонування морського і річкового транспорту, рибо промислового, прикордонного і військового флотів. Саме тому питання відродження вітчизняного суднобудування, як компонента морського комплексу, повинне бути першочерговою державною проблемою.

Суднобудування – досить специфічна галузь промисловості, що займається будівлею суден всіх

типів і призначень. Це одна з найстаріших галузей транспортного машинобудування, але яка на сьогодні відсунута на другий план, втративши своє минуле значення в виготовленні транспортних засобів. Це зумовлене малою економічною ефективністю суднобудування, адже це досить матеріало- і працемістка галузь, процес будування крупних суден довгий (до 1 року), вартість їх порівняно невелика. Строк служби суден, який гарантує їхню безпечну експлуатацію, в 2-3 рази менше ніж в пасажирських авіалайнерів. Ремонт і утилізація відпрацьованих свій строк служби суден працеміcткий і дорогий [1, с. 46].

На початковому етапі ринкових реформ у нашій країни вважалось, що для ефективного господарювання достатньо форсованої лібералізації і приватизації економіки, створення конкурентного середовища. Внаслідок такого спрощеного підходу питання трансформації структури суднобудівного комплексу, успадкованої від радянських часів, по суті, не розглядалось. Загальносоюзні та республіканські підприємства підрозділилися без врахування специфічних технологічних потреб, а допоміжні і збутові ланки штучно відокремлювалися від основних виробництв. У результаті основні підприємства втрачали зворотні зв'язки із кінцевими споживачами, відчували різке уповільнення швидкості обігу коштів і капіталу, обмеження можливостей залучення кредитних та інших ресурсів. Органи державної влади, по суті, усунулись від необхідності адекватного реагування на такий стан справ, що поглибило негативні тенденції у розвитку вітчизняного судно будівництва.

Варто відзначити, що в суднобудівній галузі були спроби відновити інтеграційні процеси, зокрема, шляхом створення ДАКХ «Чорноморський суднобудівний завод» [3]. Проте цей досвід мав здебільшого негативний ефект. Через недосконалість чинного законодавства діяльність цієї компанії спрямовувалася в основному на запровадження позаприватизаційних схем відчуження державного майна, його переходу в тіньовий обіг.

Однак такий результат зовсім не свідчить про недоцільність створення корпоративних інтегрованих структур у суднобудівній галузі – навпаки саме такого роду об'єднання завдяки масштабу своєї діяльності здатні залучити в необхідному обсязі виробничі ресурси, фінансові кошти для потреб інноваційного оновлення галузі та забезпечити конкурентоспроможність відповідної продукції. Тому зовсім не випадково, що українські суднобудівні компанії поступово втягуються в інтеграційні процеси, ініційовані зарубіжними корпоративними структурами. Про наміри створення галузевої субгрупи у складі Херсонського і Чорноморського суднобудівних заводів оголосила російська компанія «Смарт-холдинг», а Миколаївський завод «Океан» вже увійшов до складу міжнародного холдингу Wadan Yards (Німеччина). Можливості ж проведення ринкової реструктуризації галузі в інтересах розвитку національної економіки поступово втрачаються, держава позбавляється реальних важелів впливу на перебіг відповідних господарських процесів. Це актуалізує проблему знаходження дієвих механізмів державного сприяння становленню корпоративних інтегрованих структур у суднобудівній галузі України.

Істотна перевага використання як організаційно-правової форми об'єднання саме корпорації полягає в тому, що підприємства продовжують діяти як самостійні господарюючі суб'єкти і при цьому користуються всіма позитивними сторонами зовнішнього менеджменту для досягнення оптимального розподілу, як виробничої програми, так і коштів, рефінансованих в науку та розвиток без горизонтальної конкуренції за них.

Черговим важливим елементом для оперативного включення корпорації у фактичну діяльність є забезпечення платоспроможного стартового замовлення для виробничих і обов'язково наукових підприємств. Таке замовлення, фінансоване частково з державного бюджету, частково за рахунок кредитів, отриманих у вітчизняного банку та під державні гарантії у ЄБРР, а також інших зарубіжних банків і частково за рахунок коштів Морського лізингового фонду, може бути сформований за програмами споруди риболовецького і танкерного флотів, а більш дрібні замовлення – за рахунок галузевої програми оновлення рухомого складу підприємств морського і річкового транспорту, яка включає близько 49 одиниць суден при бюджеті близько $ 520 млн. Питання формування стартового замовлення розглянуто в першому розділі цього дослідження і його базою повинні стати програми розвитку танкерного та реноваційного рибопромислового та річкового флотів, так як потреба України в різних типах судів значна [5]. Слід зупинитися на двох важливих його елементах: сучасному ринку газовозів і потенційного замовлення для ВМФ України.

В даний час ринок газовозів представляється особливо перспективним, він переживає фазу активного підйому і є самим швидкозростаючим і дорогим сегментом світового суднобудування. При цьому більшість газовозів закладаються під транспортування російського газу і потреба в цьому класі судів тільки в Росії становить не менше 17 одиниць газовозів місткістю до 90 тис. м3 до 2015 р. і більше 40 одиниць великих суден місткістю до 150 тис. м3 (кожен вартістю більше $ 200 млн.) після 2015 р. Тільки друга і третя фази реалізації Штокмановського проекту потребує газовозів на суму більше $ 7 млрд. Попит на подібні судна зараз перевищує пропозицію, і замовлення приймаються тільки з постачанням після 2011 р. Позитивним для України є той факт, що в Росії немає великого досвіду і технології будівництва подібних судів, а можливості суднобудування Російської Федерації в теорії дозволяють будувати судна місткістю 70 - 90 тис.

м3, тоді як попит тяжіє до набагато більш містким газовоза - на 150 і навіть 200 тис. м3 [5].

Для прориву в цю перспективну нішу необхідно проводити відповідні НДДКР, набувати нові технології за кордоном (наприклад, у Франції) і планувати технічне переозброєння та переоснащення підприємств корпорації з урахуванням цього напрямку, що дозволить вибудувати виробництво на основі найсучасніших технологій. Вихід суднобудування України на ринок суден-газовозів дозволить у перспективі вирішити дві дуже важливих проблеми. В даний час на ринках Європи та Азії ведеться активне будівництво потужностей з прийому зрідженого газу і відмову від розгортання флоту газовозів може істотно вплинути на позиції Російського «Газпрому» в цих регіонах. Тому ймовірність розміщення «Газпромом» великих замовлень на судна-газовози в найближчому майбутньому дуже висока, а зважаючи на специфіку замовника даний попит гарантовано буде підкріплений фінансуванням.

Другим найважливішим питанням, вирішення якого матиме стратегічне значення для національної безпеки України - формування власного ресурсу для перевезення газу морем, що в перспективі дозволить диверсифікувати джерела його отримання і послабить сьогоднішнє монопольне становище Російської Федерації у відносинах з України по цього питання. Зниження міжнародної ролі України як газотранзитної держави в даному випадку маловірогідно зважаючи на збільшення обсягів його світового споживання.

Найважливішим елементом стартового замовлення для підприємств суднобудування України повинна стати серія нових військових кораблів класу «корвет», який має проектну розробку на рівні техніко-економічного обґрунтування і відомо, що оборонне відомство планує замовити 8-10 таких кораблів. За попередніми оцінками, вартість одного корабля складе не менше 700 млн. грн., а ступінь локалізації складе близько 90%, тому що Україна не виробляє озброєнь, необхідних для комплектації «корвета».

Необхідно також приділити увагу тому факту, що існує ще одна потенційна можливість організації платоспроможного попиту на продукцію суднобудування - механізм виплати боргу (і не тільки) України Росії через будівництво, модернізацію, реконструкцію та ремонт кораблів Російської Федерації. Для Росії актуальні обидва питання: і відновлення Чорноморського флоту, і повернення боргів через цей процес. Враховуючи сучасну кон’юнктуру ринку енергоносіїв і потребу в продукції суднобудування ймовірність застосування такої схеми представляється досить високою [2, с. 121]. Україна при цьому отримує потрійну вигоду: погашає зовнішній борг, підтримує і розвиває власне суднобудування, збільшує бюджетні надходження. При реалізації певних регуляторних умов і заходів державної підтримки підприємств суднобудування існує можливість забезпечення суттєвої різниці на користь державного бюджету України між реальними витратами на виробництво суднобудівної продукції для Росії та залікової вартістю при погашенні зовнішнього боргу. Відповідні вигоди при цьому отримають всі члени корпорації. Необхідно відзначити, що в даний час перед Російською Федерацією, з урахуванням виходу на морський шельф, варто уваги масштабне завдання будівництва видобувних платформ і спеціальних судів для транспортування вуглеводнів.

Так, за оцінками найбільших компаній, що мають ресурси на шельфі Півночі, Далекого Сходу та Каспію освоєння шельфу зажадає вже до 2030 р. створення технічних засобів для видобутку і транспортування до 110 млн. т нафти і до 160 млрд. м3 газу з необхідною інфраструктурою обслуговування [5].

Наступним елементом організаційно-економічного механізму розвитку та підвищення ефективності функціонування системи суднобудівних підприємств України повинна стати реалізація концепції приватно-державного партнерства. В даний час в Україні здійснюються кардинальні зміни в системі відносин держави і приватного сектора і за роки ринкових реформ в економіці істотно скоротився державний сектор, а функції управління найважливішими об’єктами життєзабезпечення стали поступово передаватися приватному бізнесу. У цих умовах державі вкрай важливо перейти до стратегічного партнерства з приватним сектором і сформувати такий економічний порядок і систему стосунків, які б забезпечували і гарантували раціональне поєднання вільної конкуренції із заходами державного регулювання і забезпечення інтересів суспільства і його майбутніх поколінь. При цьому необхідно враховувати, що національні суспільні інтереси не збігаються з інтересами бізнесу.

Важливо організувати бізнес так, щоб не позбавити власників власних мотивацій, одночасно направляючи дії останніх на благо суспільних цілей. Для реалізації такої концепції нами пропонується наступний алгоритм. Держава створює відповідні передумови у вигляді спеціальних регуляторних умов законодавчого характеру, заходів щодо корпоратизації суднобудівельних потужностей, використовуючи відповідний інструмент, у вигляді залучення приватного інвестора, реалізувавши йому 49 % акцій суднобудівельної корпорації, вирішуючи тим самим цілий комплекс проблем.

З одного боку, залишивши у своїй власності контрольний пакет акцій суднобудівної корпорації, держава не позбавляється можливості реалізації всіх видів національних інтересів із залученням корпорації, з іншого боку, створивши сприятливі умови господарювання, воно виконує стратегічне завдання технічного і інформаційного оновлення вітчизняного суднобудування і підвищує надходження до бюджетів усіх рівнів. При цьому між державою в особі Кабінету Міністрів України і приватним партнером (партнерами) може бути укладена офіційна угода про те, що держава

відмовляється на користь партнера від частини доходів по акціях і делегує йому частину своїх повноважень по ухваленню рішень по поточній діяльності для того, щоб надати партнерові максимальну свободу дій - з одного боку, і залишивши за собою право вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з реалізацією національних інтересів, - з іншого.

Ефективними інструментами реалізації концепції приватно-державного партнерства є вищеописане створення спеціальних регуляторних умов, а також надання державних гарантій по стабільності здійснення господарської діяльності. В результаті в Україні має бути створена потужна приватно-державна корпорація суднобудування, яка протягом декількох років відновить виробничу і наукову базу, сконцентрує виробничі, наукові, фінансові потужності в цілях виключення внутрішньої конкуренції; у рамках однієї юридичної особи забезпечить гнучке управління кадровими і виробничими ресурсами підприємств; створить необхідний фінансовий, кадровий, науково-дослідний, науково-технічний, нормативний і маркетинговий супровід будівництва судів і в такому складі здійснить якісно новий вихід на світовий ринок суднобудівельної продукції, ефективно конкуруючи з провідними суднобудівельними державами, реалізовуючи національні інтереси України і зміцнюючи її міжнародний авторитет як морської держави.

Висновки. Отже, розширення переліку засобів державного сприяння розвитку корпоративних інтегрованих структур у галузі суднобудування стає актуальним завданням для нашої країни. Здійснювати відповідні заходи треба системно і цілеспрямовано, у строгій ув'язці з пріоритетами промислової політики держави та орієнтацією на посилення їх позитивного економічного ефекту на народногосподарському і регіональному рівнях.

Основою виконання цього завдання є упорядкування механізмів договірних (контрактних) відносин між державою і корпоративними структурами, які передбачають чітке встановлення прав і зобов'язань сторін, дозволяють адресно спрямовувати їх зусилля та відстежити результативність наданої допомоги. Формування таких механізмів, їх органічне включення в систему макроекономічного індикативного планування сприятиме проведенню ефективної реструктуризації галузі та розвитку вітчизняних суднобудівних корпоративних інтегрованих структур, спроможних хоча б на власному ринку конкурувати із транснаціональними корпораціями.

***ЛІТЕРАТУРА*:**

1. Буркинський Б. Концептуальні засади реструктуризації суднобудування України / Б. Буркинський, Г. Єфімова // Економіст. - №7. – 2010. – С. 39-72.
2. Марецький Р.А. Актуальні напрями вдосконалення механізмів державного регулювання суднобудування в Україні / Р.А. Марецький // Держава та регіони. Серія: Державне управління. - 2008. - № 3. - С. 121-125.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної акціонерної холдингової компанії «Чорноморській суднобудівний завод» від 11 грудня 1998 р. № 1959 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.com.ua/ukr/catalog/8589.
4. Ходико Ю. Морські судна та судна внутрішнього плавання як об'єкт іпотечних правовідносин / Ю. Ходико // Юридична Україна. - 2010. - № 7. - С. 69-74.
5. Official site Fairplay. The leading international maritime news source / Доступний з: http://www.fairplay.co.uk/

Рецензенти: *Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;*
Пісьмачаенко Л. В. – д.н. з держ.упр, проф..

Дата надходження статті до редколегії 01.12.2011 р.

УДК 351.82:338.24:658.114(430)

Жарая С. Б.

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ

Анотація. *У статті здійснюється огляд найважливіших принципів та інструментів системи державної підтримки малих та середніх підприємств у Німеччині; виокремлюються основні механізми державного регулювання підприємницької діяльності у цій країні.*

Ключові слова: *державна підтримка, малі та середні підприємства, Німеччина, механізми державного регулювання.*

Аннотация. *В статье осуществлен обзор принципов и инструментов системы государственной поддержки малых и средних предприятий в Германии; определены основные механизмы государственного регулирования предпринимательской деятельности в этой стране.*

Ключевые слова: *государственная поддержка, малые и средние предприятия, Германия, механизмы государственного регулированя.*

Summary. *In the article carried out an overview of the principles and tools of the system of state support of small and medium enterprises in Germany; identified the main mechanisms of state regulation of business in this country.*

Key words: *state support, small and medium enterprises, Germany, mechanisms of state regulation of business.*

Постановка проблеми. Не дивлячись на певний прогрес, якого досягла Україна за роки становлення ринкового господарства у розвитку малого та середнього бізнесу, залишаються проблемними питання створення економічної інфраструктури та підтримки розвитку підприємницької діяльності. Вивчення основних принципів політики по відношенню до малого та середнього підприємництва (далі МСП), якими керуються всі країни світу із ринковою економікою, у тому числі й Німеччина, можуть послугувати орієнтиром для упровадження такого досвіду в Україні та інтенсифікації процесу розвитку державної підтримки малого та середнього підприємництва.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. При аналізі основних концепцій з питань дослідження розвитку підприємництва та систем державної підтримки МСП у зарубіжних країнах ми звернулися до оригінальних робіт німецькою мовою. Серед сучасного наукового доробку з питань дослідження розвитку підприємництва у Німеччині та політики держави щодо підтримки підприємницької діяльності слід відзначити праці таких вчених цієї країни, як М.Брун, Ф. Вернер, П.Кохс, Б. Фризмут, К. Дараміс, К. Массер, А. Шталлмайер, Ю. Фрунд, Я.Цико.

Постановка завдання. Узагальнити міжнародний досвід щодо особливостей системи державної підтримки розвитку малого та середнього підприємництва у країнах-членах ЄС на прикладі Німеччини та ідентифікувати основні механізми державного регулювання підприємницької діяльності у Німеччині.

Виклад основного матеріалу. Основними вихідними тезами політики держави щодо підприємництва у Німеччині є наступні: держава втручається в економічний процес тією мірою, у котрій приватний сектор не може пристосуватися до умов діяльності, що змінюються; у Німеччині пріоритет надається самостійності підприємств, а не державній підтримці; надбавки та субсидії покривають, як правило, невелику частину потреб в інвестиційному фінансуванні [7, с. 172].

За даними німецького Інституту досліджень середнього класу на сьогодні у Німеччині нараховується більше як 3,6 млн. МСП та індивідуальних підприємців у ремісничому виробництві , промисловості та торгівлі, сфері послуг та представників вільних професій. Середні підприємства домінують за кількістю робочих місць. Із урахуванням малих підприємств у цьому секторі працює більше як 78% працівників. У галузі підвищення кваліфікації

працівників середні підприємства відіграють ще більш визначальну роль, особливо враховуючи вимоги, які пред'являються перед працівниками щодо забезпечення високої якості продукції, що випускається (рис.1).

Вони забезпечують навчання приблизно 80% всіх молодих фахівців країни, сплачують біля 45 % всіх податків та зборів, здійснюють 30 % німецького експорту.

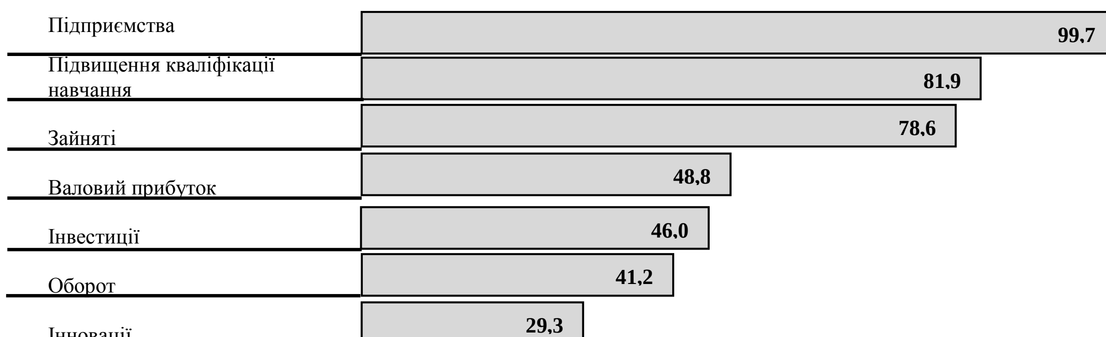


Рис. 1. Профіль МСП у Німеччині (частка МСП у відсотках) [7, с. 6].

Середні підприємства є домінуючою організаційною формою економіки Німеччини. Загальна кількість середніх та малих підприємств у Німеччині визначається у межах від 99,5 до 99,8 відсотків (2,65 млн. підприємств). При чому чотири п'ятих від загальної кількості підприємств належить до категорії малих із кількістю працюючих до 10 (1,7 млн. підприємств).

Приблизно 70% відсотків усіх найманих працівників зайняті на малих та середніх підприємствах. Огляд різних секторів економіки свідчить: 48,9 % всіх МСП діють у сфері послуг, 31,4 % – сфері виробництва, та близько 19,7 % – у торгівлі [1, с. 97].

У Німеччині МСП вважаються підприємства, кількість працівників яких є меншою за 500 співробітників і обіг не перевищує 50 млн. євро на рік. Тоді як ЄС обмежує кількість зайнятих на підприємствах до 250 чоловік. Проте ці відмінності є відносними, оскільки у ЄС під зайнятими розуміють тільки фактично виконуючих свої обов'язки на підприємстві працюючих, при чому отримуючих освіту та підвищення кваліфікації не враховують (натомість у Німеччині ця категорію зайнятих обов'язково беруть до уваги). Поряд з малими, середніми та великими підприємствами ЄС виокремлює ще одну категорію – мікропідприємства (з кількістю працюючих до 9 одиниць) (табл.1) [4, с. 11].

Таблиця 1

Класифікація підприємств

Підприємство	**Кількість працюючих**	**Оборот (млн. євро)**
Німеччина		
Малі	до 9	до 1
Середні	10 до 499	1 до 50
Великі	500 та >	50 та >
Європейський Союз		
Мікро	до 9	до 2
Малі	10 до 49	2 до 10
Середні	50 до 249	10 до 50
Великі	та >	> ніж 50

До категорії середніх у Німеччині належать підприємства з кількістю працюючих від 10 до 499, у ЄС – від 50 до 249; великі підприємства (Німеччина – більше як 500 зайнятих, ЄС – більше як 250). Центральним якісним критерієм, що визначає особливість підприємництва у Німеччині є зосередження права власності та менеджменту в одних руках. Це означає, що більша частина основного капіталу й управління фірмою перебувають в одних руках. Частка сімейних підприємств у Німеччині становить майже 85 відсотків, останні визначають як власні підприємства [8, с.4]. Проте й на підприємствах такої організаційно-правової форми як товариства з обмеженою відповідальністю (нім. GmbH) керівництво фірмою та власність знаходяться в одних руках, або не виходять за коло родичів. Навіть серед акціонерних підприємств майже 30 відсотків підприємств належать до категорії сімейних.

До сильних сторін МСП належать: швидка реалізація ідей у ринкові продукти, міжнародна

орієнтація, високий рівень спеціалізації та здатність знаходити й заповнювати ринкові ніші.

За дослідженнями німецьких соціологів поряд із ринковими факторами на розвиток підприємництва у країні впливають також соціокультурні особливості, що пов'язані насамперед із менталітетом та цінностями суспільства. Таким чином прагнення до свободи та незалежності, а також готовність ризикувати стимулюють певні кроки до самостійної діяльності [13, с. 33].

Зусилля держави спрямовані на створення та збереження якомога більшої кількості активно діючих МСП. При чому антимонопольне законодавство перешкоджає окремим суб'єктам домінувати на ринку, це стосується й можливості для підприємств засвоювати ринки, які традиційно належали до монополії держави. Не без втручання ЄС у Німеччині стали більш відкритими для конкуренції такі галузі, як телекомунікація, пошта, громадський транспорт, постачання. Найяскравішим прикладом є ринок телекомунікацій [8, с. 10]. Серед країн Європейського Союзу Німеччина є країною, яка досягла найбільших успіхів у напрямку дерегулювання та приватизації, підтвердженням цього є адаптація національного законодавства Німеччини до стандартів і вимог Європейського Союзу та узгодження законодавства країни із відповідними Директивами Європейської комісії [12, с. 305]. Причому визначальною є вимога створення для державних та приватних підприємств однакових умов для діяльності та розвитку. Так, наприклад, комунальні підприємства були звільнені від податку на прибуток, так само й як колишній державний монополіст – федеральна пошта.

З метою підтримки МСП у 2007р. було прийнято закон, який надає їм більшу свободу дій, зменшує бюрократичні перепони та спрощує різні дозвільні процедури. Зменшення рівня бюрократії та податкових ставок для підприємств, спрощення процедури успадкування підприємств і сплати за це податку зі спадщини мають збільшити інвестиційні переваги та економічну привабливість Німеччини [9, с. 700].

Дерегуляція останнім часом є одним з головним напрямків реформування системи німецької бюрократії. Термін «бюрократія» не ототожнюється у даному випадку із «бюрократизмом», як таким, феномен якого сприймається на загал негативно. Бюрократія не є також організацією, не дивлячись на те, що цей термін часто у розмовній мові використовується як синонім поняття «публічне управління». «Бюрократія є засобом організації управління у правовій державі» [11, с. 99].

Основою визначення бюрократії є класична концепція «раціональної бюрократії» німецького ученого – юриста, економіста, соціолога, історика Макса Вебера та його аналіз різноманітних типів організації в залежності від характеру влади [13, с. 97].

За останніми дослідженнями проходження процесу дерегуляції у Федеральній землі Баден-Вюртемберг за період з 1999 по 2005 рр. кількість прийняття нових законів та регуляторних актів зменшилась більше як на 36 відсотків [10, с. 100]. Ідентичні результати мають й інші федеральні землі.

Однак соціологічні опитування з питань бюрократичного навантаження висвітлюють досить критичне ставлення та незадоволеність респондентів (підприємців) процесом його зменшення. Серед найбільш складних питань підприємці називають: податки, соціальне страхування, трудове законодавство та заходи з охорони праці, а також видатки на статистику та охорону навколишнього середовища. У порівнянні із українськими реаліями не має таких проблем, як дозвільна система. Проте йдеться про навантаження на підприємства, через так звані «бюрократичні виплати»; підприємства відповідно до соціального законодавства повинні щорічно сплачувати до 5 млн. євро на провадження бухобліку, статистичні обчислювання та забезпечення виконання вимог трудового законодавства. За даними інституту досліджень стану середнього класу м. Бону загальна сума всіх витрат підприємств на так звані «бюрократичні виплати» становить близько 46 млрд. євро щорічно [7, с. 8].

Підприємства мають орієнтуватись не тільки на національне законодавство, а також на вимоги Європейського Союзу. Німецькі науковці та політики вважають, що «Європейський Союз є забюрократизованим такою ж мірою, як і власне Німеччина» [7, с. 8]. Підтвердженням цього є наприклад Директива Європейського Союзу 2000р., відповідно до якої підприємства з кількістю працюючих більше як 100 чоловік, мають обов'язково мати у штаті лікаря. Якщо підприємство не дотримуватиметься цієї вимоги, воно буде змушене примусово сплатити службі охорони здоров'я та службі безпеки праці ремісничої спілки приблизно 10 000 тис. євро.

Для того, щоби отримати дозвіл на початок діяльності, підприємство має відповідати певним кваліфікаційним, фінансовим вимогам та підтвердити відповідність приміщення санітарним нормам, які закріплені будівельним законодавством. У деяких випадках перед потенційним підприємцем ставиться вимога перетнути певний віковий бар'єр – від 21 до 25 років (залежно від виду діяльності підприємства), а також підтвердити психологічну та фізичну відповідність [14, с. 25]. Підтвердження відповідної освітньої кваліфікації підприємцем є однією з найголовніших вимог, яка відрізняє дозвільну систему Німеччини від інших країн.

Загальновідомим у Німеччині прикладом з організаційної підтримки підприємств є м. Гейдельберг з ідеєю єдиного вікна («One-Stop-Agency»), де підприємець має тільки одну контактну особу, яка як менеджер (адміністратор) координує проходження всіх дозвільних процедур [14, с. 155]. Важливим є те, що така установа вирішує всі формальності. Інші установи, такі як, наприклад,

служба з охорони навколишнього середовища (нім. Umweltamt) та управління будування (нім. Bauamt) вирішують всі питання, які виникають під час реєстрації, без участі підприємця.

У директиві Європейської комісії щодо покращення та спрощення умов створення підприємств (1997) німецькі служби з реєстрації підприємницької діяльності були визнані як зразкові установи з координації формальностей, що стосуються створення нового підприємства та було рекомендовано розповсюдження цього досвіду у інших країнах Європейського Союзу.

У Німеччині пріоритет надається самостійності підприємств, а не державній підтримці. В інтересах економічного розвитку в цілому держава не стримує у середньостроковій та довгостроковій перспективі природні ринкові зміни. Це означає, що неефективні підприємства та галузі, що не в змозі адаптуватися до змін зовнішнього середовища, мають піти з ринку. Держава також не в праві захищати МСП від конкуренції в умовах ринкової економіки. Наголос робиться на використанні ринкових механізмів.

Державна підтримка малого та середнього підприємництва у цій країні включає більш як 500 програм федерального та регіонального значення, що сприяють інвестиційній активності. Сприяння виявляється у наданні економічної інформації щодо нових технологій, а також фінансуванні з державного бюджету економічних та технічних консультацій та заходів із навчання та підвищення кваліфікації співробітників та керівників МСП. Крім того, надається допомога у формуванні початкового капіталу підприємства, коли йдеться про переважно довгострокові вкладення, наприклад, у раціоналізацію, розширення, переобладнання виробництва.

Німецький банк DtA через свої програми підтримки та фінансування створення та діяльності підприємств надає більше як 80 відсотків всіх передбачених у країні на ці цілі коштів [246, с. 3]. Аналіз впливу такого механізму державної політики на життєздатність новостворених підприємств, проведений групою німецьких учених, засвідчує, що підприємства, які отримували фінансову підтримку, мають загалом більше шансів залишитися на ринку та успішно продовжити діяльність, аніж підприємства, які такої підтримки не одержували [2, с. 3].

Допомога здійснюється також через банк розвитку KfW у межах програм «Підприємницький кредит» та «Підприємницький капітал», а також через програму «Стартові гроші». 40% інвестицій при утворенні підприємств може бути профінансовано без гарантій на перші два роки через пільгові кредити, які надаються на термін до 20 років і звільняються від повернення протягом перших 10 років [2, с. 27]. Велика частина відсутнього капіталу може бути отримана за рахунок спеціальних пільгових так званих «кредитів підприємцям-початківцям». Вони видаються під 5 % річних на термін до 20 років і покривають максимум 50 % вартості інвестиційного проекту.

Як до, так і після створення підприємства початківці потребують послуг експертів та консультантів. Ця потреба задовольняється у межах спеціальних державних консультаційних програм. До їхньої реалізації часто залучаються консультаційні бюро та приватні консалтингові фірми, які організують велику кількість освітніх заходів для керівників та фахівців МСП.

Підтримка підприємництва у Німеччині має регіональне спрямування. Метою регіональної структурної політики у Німеччині є усунення диспропорцій між сильними та слабкими в економічному плані регіонами. Інвестиції у підприємства та підприємницьку інфраструктуру вирівнюють рівень життя у всіх регіонах.

До інструментів регіональної підтримки поряд з іншим належить й інвестування в охорону навколишнього середовища. Пільгове кредитування у межах спеціальних федеральних програм надається інвестиційним проектам з очищення водогонів, утилізації відходів, очищення повітря, економії електроенергії.

Таким чином від 24 до 37 відсотків інвестицій надходять у вигляді засобів, спрямованих на розвиток інноваційних технологій [3, с. 17].

Успіх МСП на ринку залежить від того, як використовуються найсучасніші технології, наприклад зв'язку та передачі інформації. Тому у створених по всій країні навчальних та технологічних центрах проводяться консультації, що охоплюють цю сферу діяльності.

Для малих та середніх підприємств інновації є необхідною умовою створення конкурентної переваги, у першу чергу, також на ринках Німеччини. Ступінь конкуренції є дуже високий, і далеко не всі нові підприємства, засновані у Німеччині, є успішними. Наприклад, за даними бонського Інституту дослідження малих та середніх підприємств у 2005році з 496 тис. новозаснованих підприємств змогли вижити лише 54 тис. Тому згадана стратегія передбачає надання на початковій стадії підтримки малим підприємствам, що дотепер або не здійснювали інвестиції в інновації або здійснювали їх у недостатньому обсязі [5, с. 20].

У Німеччині існує розгалужена мережа інститутів сфери науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок. До їхніх замовників належать не лише великі, а й малі та середні підприємства. До цієї мережі належать, наприклад, інститути товариства Фраунгофера або Товариства Макса Планка. Слід зазначити, що у час економічної світової кризи обсяг замовлень не лише не скоротився, а навіть зріс. Це пояснює наміри німецьких підприємств виходити на ринок із новими інноваційними розробками.

Загалом у Німеччині існують більше як 200 інноваційних центрів, які об'єднані в союз німецьких технологічних та засновницьких центрів ADT [6, с. 127].

Встановленню партнерських зв'язків між німецькими та зарубіжними підприємствами сприяють консультації із загальних питань експортних операцій, що проводяться такими організаціями, як торгово-промислова палата та професійні союзи, а також зовнішньоторговельні палати та представництва німецької економіки. Державою субсидуються підприємства, які приймають участь у міжнародних ярмарках. Федеральний уряд гарантує покриття ризиків у країнах, які розвиваються, і у країнах із перехідною економікою шляхом прямих іноземних інвестицій у німецькі МСП за кордоном. Так, у рамках програми із підтримки за кордоном, можуть бути надані кредити для фінансування німецьких інвестицій у країнах Центральної та Східної Європи.

Висновки. Охарактеризовано модель підтримки підприємництва у Німеччині та ідентифіковано основні механізми регулювання підприємницької діяльності, основними з яких є: спрощення процедури успадкування підприємств і сплати за це податку зі спадщини; зменшення податкових ставок; політика соціальних гарантій; формування загальнодоступної та економічно доцільної інфраструктури; підтримка розповсюдження нових технологій, надання інформації щодо нових технологій, а також фінансування з державного бюджету економічних та технічних консультацій та заходів з підвищення кваліфікації співробітників та керівників підприємств; сприяння інвестиційній активності (більше як 500 програм федерального та регіонального значення); підтримка громадських організацій на муніципальному рівні; допомога у формуванні початкового капіталу; підтримка регіональних науково-дослідних, природоохоронних програм; кредити підприємцям-початківцям; спеціальні державні консультаційні програми із загальних питань експортних операцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 1.Факти про Німеччину / пер. з нім. В. Шелест. – Франкфурт-на-Майні : "Зоціететс-Ферлаг", 2008. – 192 с.
2. Almus M. Die Auswirkungen öffentlicher Gründungsförderung auf das Überleben und Wachstum junger Unternehmen / Matthias Almus, Susanne Prantl. – Mannheim : Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, 2001. – 31 s.
3. 3.Engel Ch., Heichlinger Al. Regionale Verwaltungen auf dem Weg nach Europa: eine Studie zu den Instrumenten und Praktiken des Managements von "Europa" in ausgesuchten Regionen. EIPASCOPE, 2002. – 46 s.
4. 4.Finanzierung des Mittelstandes von neuen Herausforderungen. Basel II; Referate eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und des Instituts für Betriebswirtschaftslehre. – Baden-Baden : Nomos, 2003. – 103 s.
5. Kobyschew A. Innovationen in der Industrie. Einige Besonderheiten der deutschen Betrachtungsweise / A. Kobyschew // Inwent. Journal. – 2010. – № 2+3. – S. 20–23.
6. 6.Klangt H. Das internationale Gründungsklima. Neun Länder im Vergleich ihrer Rahmenbedingungen für Existenz- und Unternehmensgründungen / Heinz Klandt, Erdme Brüning. – Berlin : Dunker und Humbolt GmbH, 2002. – 401 s.
7. 7.Mittelstand in Deutschland. Stiefkind der Wirtschaftspolitik / Leitung : Alex Rhein. – Köln : Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 2004. – 28 s.
8. Reichard Ch. Der Öffentliche Dienst im Wandel der Zeit : Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven / Christoph Reichard, Eckhard Schröter // Der moderne Staat. – 2009. – S. 17 –37.
9. 9.Regulierungsrecht. Herausgegeben von Michael Fehling und Matthias Ruffert. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2010. – 1251s.
10. Schorlemmer I. Erfolgreicher Bürokratieabbau in den Ländern. Ziele – Akteure – Verfahren. – Berlin : Logos Verlag, 2006. – 138 s.
11. Schorn M. Bürokratiekostenabbau : Die Illusion des Unpolitischen in : Gesätzfolgenabschätzung in der Anwendung. Perspektiven und Entwicklungstendenzen. Band 48./ Stephan Hensel / Kilian Bizer / Martin Führ / Joachim Lange (Hrsg.). – Baden-Baden: Nomos, 2010. – S. 99 – 109.
12. Schwarze J. Das Merwaltungsrecht unter europäischem Einfluss: Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union / Hrsg. J. Schwarze. – Baden-Baden : Nomos Verl, 1996. – 846 s.
13. 13.Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grunglage der vertsehenden Soziologie. Studienausfgabe. 5. rev. Aufl. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1980. – 398 s.
14. Werner F. Abbau bürokratischer Hemmnisse bei Existenzgründungen und – übernahmen. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie / Werner Friedrich, Hubert Kranz, Michael Schorn. – Kerpen : Wirtschaft und Sozialforschung, 2003. – 173 s.
15. Ziekow Jan. Möglichkeiten zur Verbesserung der Standortbedienungen für kleinere und mittlere Unternehmen durch Einleitung von Genehmigungsfiktionen / Jan Ziekow, Jo Saurer // Zeitschrift für Gesetzgebung. –2008. – № 4. – S. 413 – 414.

Рецензенти: *Багмет М. О. – д.і.н., професор;*
Сорока С. В. – к.політ.н.

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2011 р.

УДК 351.713

Комаров О. В.

АДМІНІСТРУВАННЯ МИТНИХ РИЗИКІВ ЯК ОДИН З МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. *У статті осмислено сутність та природу процесів аналізу та управління ризиками (митними ризиками) шляхом проведення аналізу положень наукової доктрини, а також положень вітчизняного, іноземного та міжнародного законодавства.*

Ключові слова: *митний ризик, управління ризиками, аналіз ризиків, адміністрування митних ризиків, державне управління, механізм державного управління.*

Аннотация. *В статье осмыслены сущность и природа процессов анализа и управления рисками (таможенными рисками) путем проведения анализа положений научной доктрины, а также положений национального, зарубежного и международного законодательства.*

Ключевые слова: *таможенный риск, управление рисками, анализ рисков, администрирование таможенных рисков, государственное управление, механизм государственного управления.*

Summary. *The scientific approaches to the essence of customs risks are given in this article. The author explores the idea of customs risks by analyzing scientific doctrine and legislative status of national and foreign laws. Also the basic characteristics of customs risks are given.*

Key words: *customs risk, risk management, risk analysis administration of customs risks, state administration, mechanism of the state administration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Враховуючи амбіціозні зовнішньо-інтеграційні плани України в світові процеси, базовою вимогою та актуальною проблемою сьогодення виступає наближення механізмів та інструментів здійснення митної справи до рівня світової практики. При цьому, базовим механізмом виступає саме комплексна розгалужена система управління митними ризиками.

Визначення сутності та механізмів процесу адміністрування митних ризиків є основою для здійснення ефективного державного ризик-менеджменту в митній галузі, що активно впроваджується в практику діяльності митної служби України відповідно до європейської та світової практики здійснення митної справи та прийнятих Україною на себе міжнародних зобов’язань (відповідно до Кіотської конвенції)

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система управління ризиками є доволі новим механізмом здійснення митної справи в світовій практиці і зовсім «молодим» в Україні, у зв’язку з чим потребує ґрунтовного наукового пізнання задля отримання теоретичного осмислення, яке стане базою для його впровадження в практичну діяльність митної служби України.

Наразі ж таке знання відсутнє. В першу чергу, така прогалина виникла саме у вітчизняній науковій доктрині. Проблема ризиків (митних ризиків) та управлінням ними частково висвітлюється в роботах: П. Пашка, П. Пісного, С. Терещенка, С. Галько, А. Піджакова, С. Жамкочяна та інших.

Обмеженим колом дослідників та публікацій з даного питання, а також економічними викликами сьогодення, що постають перед Україною, обумовлюється актуальність теми дослідження, її наукова новизна та практична значимість для забезпечення ефективного управління митною службою України, в процесі здійснення митної справи, як невід’ємної складової державного управління в цілому.

Постановка завдання і мета дослідження. Метою даної статті є визначення сутності та природи процесу управління (керування) ризиками (митними ризиками), а також механізмів здійснення митної справи на основі державного ризик-менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Одним із завдань, що вирішуються в рамках управління в митній системи (як елемента або підсистеми державного управління в цілому), є управління ризиками. Дана задача не є ізольованою, відокремленої від більшості інших функцій

управління. При цьому, оскільки ризики присутні на всіх фазах і етапах митної діяльності, функція управління ризиками не зникає до реалізації і контролю рішень.

Управління ризиками являє собою певну суму знань і набір процедур й технологій для мінімізації ризиків у митній діяльності. [1]

Управління ризиками – це основний базисний принцип сучасних методів митного контролю. Цей метод дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи ефективність митного контролю та звільняє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності від надмірного бюрократичного контролю. Процедури, засновані на управлінні ризиками, дозволяють забезпечити здійснення митного оформлення на ділянках, де існують найбільші ризики. [2]

Управління ж ризиком відповідно до Модернізованого митного кодексу [3] означає систематичне виявлення ризику і впровадження всіх заходів, необхідних для обмеження впливу ризиків.

Управління ризиками може складатися з наступних дій (етапів): збір даних й інформації; аналіз і оцінка ризиків; рекомендації та виконання дій; регулярний моніторинг і перевірка цього процесу і його результатів на основі міжнародних, державних джерел і стратегій або джерел і стратегій Співтовариства (п. 20 ст. 4 Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого митного кодексу). [4]

Аналіз положень Митного кодексу митного союзу [5] свідчить про приведення терміну «управління ризиком» у відповідність з модернізованим митним кодексом. Так, п. 11 ст. 127 Митного кодексу митного союзу встановлено, що «управління ризиком – систематична робота з розробки і практичної реалізації заходів з попередження та мінімізації ризиків, оцінки ефективності їх застосування, а також контролю за здійсненням митних операцій, що передбачає безперервне поновлення, аналіз і перегляд наявної у митних органів інформації» [5] Таким чином, у даному визначені враховані усі складові вищезазначеного терміну, тлумачення якого подано в Модернізованому митному кодексі. Крім того, аналогічне за змістом визначення містить і законодавство РФ [2]

При цьому, європейський досвід передбачає наявність й іншої конструкції поняття управління ризиками. Зокрема, управління ризиками є систематичне застосування управлінських процедур і методів, які надають в розпорядження митних служб інформацію, необхідну для роботи з транспортними операціями або товарними партіями, які представляють певний ризик. [6]

Однак, трактування терміну «управління ризиками» в прямому його розумінні або контексті прямого розуміння (управляти ризиками) виявляється не дуже коректним оскільки в дане поняття необхідно вкладати дещо глибший зміст, а також розглядати і розуміти в контексті «управління ризикованими ситуаціями».

Міжнародні і національні стратегії можуть ефективно реалізовуватися шляхом збору даних й інформації, аналізу й оцінки ризику, а також контролю результатів. Тоді такий аналіз допомагає визначити, де існують області найбільшої вірогідності ризику, і приймати управлінські рішення по тому, як ефективно розподіляти існуючі ресурси.

При управлінні ризиковими ситуаціями має бути дотриманий баланс між витратами і вигодами, оскільки ясно, що неефективно поводитися з усіма ризиками однаково. Необхідні критерії, що дозволяють вирішити, що складає допустимий або неприпустимий рівень ризику. [7]

Ми також хочемо зазначити, що у Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу і керування ризиками (наказ ДМСУ № 435 від 27.05.05 [8]) зафіксовано інше поняття, аніж «управління ризиком», а саме «керування ризиком», під яким, зокрема, розуміється систематична робота з розроблення та практичної реалізації заходів запобігання і мінімізації ризиків, методики оцінки ефективності їх застосування, а також контролю за застосуванням митних процедур, яка передбачає безперервне оновлення, аналіз і перегляд наявної у митних органах інформації.

У зв’язку із зазначеним виникає питання чи є тотожними поняття «управління ризиком» та «керування ризиком» та чи є рівнозначними ці два процеси. Так, на підставі аналізу наведених визначень, що є майже ідентичними, ми можемо зробити висновок, що дані поняття та процеси є ідентичними (тотожними) і можуть характеризуватися як адміністрування митних ризиків.

При цьому, передбачається наявність трирівневої системи керування ризиками:

– Стратегічне керування - визначення сфер ризику з найбільш імовірною потенційною можливістю порушення законодавства України з питань митної справи та найбільшою шкодою у разі виникнення ризиків (тенденції, закономірності), а також розроблення і впровадження відповідних заходів для запобігання цим правопорушенням або їх мінімізації на рівні всієї митної служби України.

– Оперативне керування - визначення локальних сфер ризику з найбільш імовірною потенційною можливістю порушення законодавства України з питань митної справи і найбільшою шкодою у разі виникнення ризиків, характерних для окремих осіб, товарів і/або митних органів, у тому числі розподіл компетенції митних органів з прийняття рішень.

– Тактичне керування - визначення сфер ризику, характерних для короткострокових ситуацій, конкретних осіб, партій товарі тощо. [8]

Не можна оминути увагою, й проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему управління ризиками в митній службі України» [9], пункт 3 якого передбачає визначення «управління ризиками» як «систематичне застосування митних процедур і

методів управління митною справою шляхом виявлення, аналізу, оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, направлених на зменшення імовірності проявів митних загроз та митних викликів, оцінки ефективності застосування цих заходів, а також контролю за ними з метою забезпечення митних органів необхідною інформацією для вжиття відповідних заходів по переміщеннях товарів і транспортних засобів, які представляють ризик».

Враховуючи зазначене, на нашу думку, видається за доцільне використання іншого поняття, ніж «управління ризиками» або «керування ризиками», а саме «адміністрування ризиків». Під адмініструванням митних ризиків нами пропонується розуміти: здійснення (реалізацію) управлінського (владно-організаційного) впливу на керовані об’єкти або області (сфери) митних ризиків з метою їх відповідного регулювання шляхом виявлення, аналізу та усунення (обмеження дії) факторів, що обумовлюють виникнення ризикових ситуацій, а також недопущення або мінімізацію негативних наслідків їх реалізації, з використанням при цьому інформаційних систем варіативності. При цьому, під інформаційними системами варіативності нами маються на увазі програмно-інформаційні комплекси, що на основі заданих параметрів (профілів ризику) формують можливі «сюжети» розвитку подій та відповідні альтернативні шляхи їх вирішення. При цьому, вибір найефективнішої з альтернатив здійснюється в процесі управлінської діяльності керівника. Таку діяльність керівника, як ми вважаємо, видається за можливе визначити як «маніпулювання митними ризиками».

Наступним ключовим елементом системи адміністрування митних ризиків є поняття та процес «аналізу ризику». Слід зазначити, що визначення терміну «аналіз ризиків» як окремого поняття в Модернізованому митному кодексі [3] відсутнє, однак ст. 25 даного Кодексу встановлює, що «митний контроль, крім вибіркової перевірки, перш за все, засновується на аналізі ризиків з використанням електронної техніки обробки даних з метою ідентифікації й оцінки ризиків та розробки необхідних заходів протидії на основі критеріїв, розроблених на національному рівні, на рівні Співтовариства і, залежно від випадку, на міжнародному рівні». З чого випливає, що аналіз ризиків проводиться з метою ідентифікації й оцінки ризиків та розробки необхідних заходів протидії на основі певних критеріїв.

Окрема увага приділена цьому питанню в Митному кодексі митного союзу [4], в якому закріплено, що «аналіз ризику – систематичне використання наявної в митних органів інформації для визначення обставин і умов виникнення ризиків, їх ідентифікації і оцінки ймовірних наслідків недотримання митного законодавства митного союзу» (п. 1 ст. 127 [4]). У зв’язку з тим, що дане визначення зафіксовано главою 18 Митного кодексу митного союзу «система управління ризиками», то можна зробити висновок, що аналіз ризиків входить до управління ризиками і виступає у якості складового елемента або ж стадії процесу управління.

Що ж стосується національного законодавства України, то пунктом 3 Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу і керування ризиками (Наказ ДМСУ № 435 від 27.05.05) [8] встановлено: «аналіз ризику - систематичне використання наявної у митних органах інформації для визначення причин і умов виникнення ризиків та їх ідентифікації та оцінки можливих наслідків недодержання законодавства України з питань митної справи».

Враховуючи вище викладене, нами пропонується дещо відмінне визначення процесу управління ризиками та розкриття його через відповідні елементи.

Так, управління ризиками являє собою діяльність митних органів, спрямовану на виявлення, оцінку (діагностику) та відповідне адекватне ступеню загрози (небезпеки) реагування на митний виклик з метою попередження або зменшення негативних наслідків у вигляді митної шкоди. В свою чергу, нам видається за можливе стверджувати, що аналіз митних ризиків не є самостійним процесом, а являє собою етап процесу управління митними ризиками.

Відповідно як і будь-який процес діяльності, управління митними ризиками складається з певних етапів, які в свою чергу складаються з конкретних стадій.

В процесі управління митними ризиками, ми вважаємо, можна виділити два базових етапи, зокрема – аналіз (оцінка) ризику та здійснення заходів, спрямованих на попередження, зменшення та усунення ризику і, як крайня міра, усунення негативних (шкідливих) наслідків реалізованого ризику. Однак слід зазначити, що усунення негативних наслідків реалізованого ризику є проявом неефективності та розбалансованості системи управління ризиками, оскільки сама сутність процесу управління митними ризиками не припускає за можливе реалізацію потенційного ризику. Але, ми хочемо закцентувати увагу на тому, що мова йде саме про негативні наслідки, оскільки ризики не завжди є непередбачуваними, небажаними (можуть бути цілеспрямовано та штучно створеними), загрозливими, негативними та шкідливими. Тут слід підходити з позиції виправданості та допустимості ризику.

Ми вважаємо, що аналіз ризиків являє собою самостійний етап процесу управління митними ризиками. В свою чергу цей етап реалізується у дві стадії – по-перше, з якісного, по-друге, кількісного аналізу митного ризику. При цьому виникає доволі спірне та неоднозначне питання: чи вміщує в себе даний етап процес безпосереднього виявлення конкретного митного ризику чи даний процес, який, очевидно, є первинним можливо виокремити в окремий етап, а не розглядати його як стадію етапу аналізу.

Нам видається за доцільне все ж охопити етапом аналізу ризиків і процес виявлення митного ризику, ідентифікуючи його як первинну стадію. При цьому, можна стверджувати, що виявлення митного ризику і являє собою процес якісного аналізу. Виявлення конкретного митного ризику безпосередньо реалізується через механізм моніторингу всіх сфер, складових та елементів функціонування системи. Тобто впровадження розгалуженої налагодженої системи збору інформації через надійні захищені канали зв'язку із наявністю спеціалізованого центру накопичення, обробки та аналізу даних. Передбачається також виявлення найбільш нестійких, незахищених, неврегульованих та вразливих сфер і напрямів функціонування системи, тобто так звані слабкі ланки, що потенційно є найбільш імовірним джерелом митних ризиків. Ефективність такого роду моніторингу значно підвищується за наявності чіткого механізму та алгоритму виявлення потенційних митних ризиків, зокрема використання індикаторів ризику для подальшого формування профілю митного ризику.

Значну роль в даному процесі займає автоматизація та інформатизація управління митними ризиками. Однак, на нашу думку, слід зазначити, що сама автоматизована система аналізу та управління митними ризиками передбачає наявність двох джерел потенційних ризиків. По-перше, ризики технологічного характеру (технологічні, технічні, комунікаційні і т.д.). По-друге, кадрово-кваліфікаційні ризики, адже стовідсотково нівелювати людський фактор не можливо. При цьому наявність людського фактору саме по собі є джерелом потенційного ризику.

Таким чином, процес управління митними ризиками нами пропонується розглядати наступним чином:

1 – й етап: аналіз митних ризиків (джерел, сфер, областей):

– стадія якісного аналізу митного ризику (джерела, сфери, області). При чому, під якісним аналізом і мається на увазі процес виявлення митних ризиків;

– стадія кількісного аналізу митних ризиків (джерел, сфер, областей). Під кількісним аналізом мається на увазі процес оцінки митного ризику.

2 – й етап: мінімізація або усунення митних ризиків (факторів ризику):

– здійснення заходів, спрямованих на попередження, зменшення та усунення ризику;

– усунення негативних (шкідливих) наслідків реалізованого ризику (за умови, якщо такі мають місце бути).

Однак, якщо враховувати той факт, що управління ризиком можливе за умови, що джерело ризику доступне впливу з боку суб'єкта. Якщо природні ризики недоступні впливові, то ними і управляти не можна. [10] Але відсутність можливості впливу на ризик не виключає можливості його аналізу (аналізу факторів ризику). В такому разі нам видається за можливе стверджувати, про можливість опосередкованого впливу шляхом застосування альтернативних механізмів, як, наприклад, страхування певного ризику.

При цьому слід зазначити, що в науці існує й інша точка зору на співвідношення понять «управління ризиком» та «аналіз ризику». Так, С. Терещенко і С. Галько, виходячи з тлумачення, наведеного в Модернізованому митному кодексі, відповідно до якого, управління ризиком є виявлення ризику і впровадження усіх заходів, необхідних для обмеження впливу ризиків, стверджують, що безпосередньо виявлення ризиків є процесом аналізу ризиків, а не його управлінням. А процеси аналізу ризику та управління ризиком є два рівноправних елементи в системі. [11]

Висновки. Таким чином, проаналізувавши нормативно закріплені конструкції категорії «управління ризиком» («керування ризиком») та «аналіз ризиків», а також наукові підходи з даного питання, визначено сутність, природу та специфіку даного процесу та виокремлено етапи та стадії його реалізації. Крім того, розроблено альтернативну більш уніфіковану категорію, що характеризує зазначений механізм державного управління, а саме «адміністрування митних ризиків», а також визначено елемент управлінської діяльності, що характеризується як «маніпулювання митними ризиками».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гранатуров В. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: Учебное пособие / В. Гранатуров.- М.: «Дело и Сервис», 1999. – 112 с.
2. Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации: приказ ГТК РФ от 26.09.2003 N 1069. – Режим доступу: http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=14&action=show&id=2838.
3. Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського парламенту і Ради від 23 квітня 2008 року про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу). – Режим доступу: http//eurodocs/sdla/gov/ua.
4. Таможенный кодекс таможенного союза. – М.: СофтИздат, 2010. – 416 с.
5. Руководство по управлению рисками. – Всемирная таможенная организация, 2003.
6. Пашко П., Шуляк В. Застосування елементів електронного декларування шляхом впровадження системи «Електронна митниця». – Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування / Збірник матеріалів науково-практичної конференції. За аг. ред. С. Чукут, О. Загвойської. - К., 2008. – 1128 с.

7. Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю: наказ Державної митної служби України від 27.05.2005 № 435. – Режим доступу: http://www.customs.com.ua/php/document.php?ISN=21366.
8. Про затвердження Положення про систему управління ризиками в митній службі України: проект постанови Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article;jsessionid= BC1E10E24CF5FE51BDD3FD1A591BB5A6?art_id=2164405&cat_id=302550.
9. Бичков В. Теоретичні основи прогнозування ризиків надзвичайних ситуацій / В. Бичков // Довкілля та здоров'я. – 2009. - № 4 (51). – С. 12-15.
10. Галько С., Терещенко С. Правова основа формування системи аналізу ризиків як інструмент вдосконалення технології здійснення митних процедур / С. Галько, С. Терещенко // Митна безпека. – 2010. - №2. – С. 26-35.

Рецензенти: *Шевчук О. В. – д.політ.н., проф.;*
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.

 Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 351.73

Шкуратова І. І.

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА ЗАСАДАХ МИТНОГО ПОСТАУДИТУ

Анотація. *Розглянуто основні проблеми системи фінансового контролю на засадах митного постаудиту як одного із пріоритетних напрямів удосконалення діяльності митної служби. Визначено методичні підходи до проведення і оцінки результативності фінансового контролю на засадах митного постаудиту.*

Ключові слова*: фінансовий контроль, митні органи, технології, зовнішньоекономічна діяльність, система управління, декларування, держава.*

Аннотация. *Рассмотрены основные проблемы системы финансового контроля на принципах таможенного постаудита как одного из приоритетных направлений совершенствования деятельности таможенной службы. Определены методические подходы к проведению и оценке результативности финансового контроля на принципах таможенного постаудита.*

Ключевые слова*: финансовый контроль, таможенные органы, технологии, внешнеэкономическая деятельность, система управления, декларирование, государство.*

Summary. *The main problems of financial control system based on customs postaudytu as one of the priorities the improvement of the customs service. Defined methodological approaches to conducting and evaluating the effectiveness of financial controls on the basis of customs postaudytu.*

Key words*: financial control, customs authorities, technology, foreign trade, management system, declaration of the state.*

Вступ. В даний час діяльність митних органів здійснюється в умовах, які значною мірою обумовлені кризовим станом світової та української економіки, і істотними змінами в обсягах і структурі зовнішньої торгівлі, посиленням протиправної діяльності в галузі митної справи, посиленням загроз національній безпеці у зовнішньоекономічній сфері, ускладненням завдань, покладених на митну службу. Контроль за дотриманням учасниками зовнішньоекономічної діяльності встановленого порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон виступає одним із пріоритетних завдань митних органів. У той же час, в світлі інтеграції України в систему міжнародних господарських відносин, створення умов, що сприяють прискоренню товарообігу і розширенню зовнішньоторгівельних зв'язків також слід розглядати в якості одного з основних напрямів діяльності [1]. Разом з тим спрощення процедур, пов'язаних з переміщенням товарів через митний кордон, і скорочення часу митного оформлення не дозволяють здійснювати достатньо повний митний контроль на етапі попередніх операцій та безпосередньо під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. У цих умовах зростає роль митного контролю після випуску товарів.

Аналіз останні наукових досліджень і публікацій. Питанням фінансового контролю присвячені роботи таких авторів, як Клімова С. М., Єгоров К. І., Дефліз Ф. Л., Ірвін Д., Ллойд Д., Дороша Н. І., Лейлі О., Хірш М. Б., Хан Д.

Постановка завдання

– розглянути основні проблеми системи фінансового контролю на засадах митного постаудиту, як одного із пріоритетних напрямів вдосконалення діяльності митної служби;

– визначити методичні підходи до проведення і оцінки результативності фінансового контролю на засадах митного постаудиту.

Виклад основного матеріалу. Система фінансивого контролю на засадах митного постаудиту є одним з пріоритетних напрямів вдосконалення діяльності митної служби і одним з найбільш ефективних заходів перевірки сумлінності учасників зовнішньоекономічної діяльності, дотримання законодавства та виявлення порушень, пов'язаних з митною вартістю. Дана форма контролю є також частиною фінансового контролю, спрямованої на дотримання фінансового законодавства та фінансової дисципліни учасниками ЗЕД. Фінансовий контроль на засадах митного постаудиту передбачає проведення перевірок та аудиту зовнішньоекономічної діяльності після виробництва митного оформлення.

Система ефективного фінансового контролю на засадах митного постаудиту, яка дозволяє оптимізувати ресурси митної служби, спрямована на вирішення наступних завдань: контроль повноти сплати митних платежів; застосування заходів щодо стягнення сум заборгованостей зі сплати митних платежів та податків; визначення форм і методів ухилення від сплати митних платежів та податків; спрощення та прискорення митних процедур; розкриття злочинів і правопорушень у сфері митної справи [3].

Проблема розмитості кордонів між застосованими формами митного контролю після випуску товарів також ускладнюється відсутністю детальних методик проведення аналітичної роботи, використання можливостей аналізу фінансово-господарської діяльності, чітких рекомендацій щодо проведення попередньої аналітичної роботи.

В існуючій нині системі митного контролю після випуску невирішених завдань, що перешкоджає його подальшому розвитку, є недостатнє методичне забезпечення митного контролю після випуску.

Світовий досвід свідчить, що активний розвиток дій фінансового контролю на засадах митного постаудиту передбачає можливість трансформації митної ревізії з форми подальшого контролю на інструмент превентивних дій, спрямованих на розмежування об'єктів контролю на групи ризику, що дозволять забезпечити збільшення виявлених порушень митного законодавства. Необхідність концентрації зусиль контролерів на методах аналізу ризиків, які дозволяють розділити сукупність осіб, які підлягають перевірці на тих, які мають невисоку ймовірність ризику порушень, і тих, які можуть мати помилки та фінансові порушення високого ступеня ймовірності, визначається розвитком в митних органах системи управління ризиками.

У сучасних методах митного контролю процес управління ризиками є одним з найважливіших аспектів. Він допомагає визначити, де існують області найбільшої схильності ризику, і підтримати управлінські рішення з питання розподілу контрольних процедур. У той же час українська система ще далека від показників ефективності системи управління ризиками, що функціонує в США і країнах ЄС. З одного боку, це пов'язано з переходом від ідеології тотального митного контролю, яка застосовується в Україні протягом багатьох років, до ідеології точкового вибіркового митного контролю, заснованого на використанні аналітичних даних і новітніх інформаційних технологіях, а з іншого боку , в України є унікальна можливість перейняти багатий досвід зарубіжних країн і при цьому уникнути помилок і труднощів, з якими зіткнулися розробники системи управління ризиками [3].

Система управління ризиками (СУР) грунтується на наступних базових принципах:

– цільової спрямованості, що полягає в підпорядкуванні всіх завдань митних органів і способів їх вирішення цілям забезпечення дотримання митного законодавства;

– цілісності, що полягає у розробці та використанні структурними підрозділами митних органів функціональних підсистем управління ризиками за напрямами роботи, як елементів єдиної системи митних органів;

– інформаційної єдності, яка полягає в сумісності інформаційних джерел і єдиних підходів до процедур обробки та аналізу інформації, а також її взаємозв'язку, як по вертикалі, так і по горизонталі, на всіх рівнях митного адміністрування;

– законності, що забезпечує відповідність прийнятих заходів щодо запобігання або мінімізації ризиків чинному законодавству.

– Застосування СУР при організації митного контролю, дозволяє:

– ефективно використовувати ресурси митних органів шляхом переходу від тотального митного контролю при переміщенні товарів через митний кордон до цілеспрямованого вибіркового контролю, що спрямоване на забезпечення прискорення переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон;

– скоротити час проведення процедур митного оформлення та контролю, і звільнити учасників ЗЕД від зайвих форм митного контролю при переміщенні товарів;

– ефективно проводити митний контроль з використанням методів аудиту.

– Для визначення профілів ризику та здійснення управління ризиками необхідними умовами є:

– повнота, оперативність (своєчасність) і достовірність інформації, яка використовується для розробки і реалізації заходів щодо запобігання та мінімізації ризиків;

– системність і комплексність заходів зі збору, узагальнення та аналізу інформації, наявність незалежних джерел інформації, а також технологія збору інформації, періодиність оновлення, поповнення баз даних і рух (оборот) інформації, що забезпечують максимальну достовірність та об'єктивність отриманих результатів, а також прийняття оптимальних рішень для визначення необхідних заходів щодо запобігання та мінімізації ризиків [4].

Необхідність перегляду підходів до здійснення контролю на засадах митного постаудиту пов'язана також з тим, що митним органам належить зайнятися побудовою та впровадженням системи аналізу управління ризиками для планування перевірок учасників ЗЕД. Крім того, необхідно законодавчо орієнтувати роботу підрозділів контролю на засадах митного постаудиту не тільки на безумовне виявлення порушень митного законодавства, а також проводити контроль на засадах митного постаудиту для підтвердження добросовісного статусу учасників зовнішньоекономічної діяльності. Схематично методичні підходи до проведення контролю на засадах митного постаудиту на сучасному етапі можна структурувати по блокам, представленим на рис. 1.

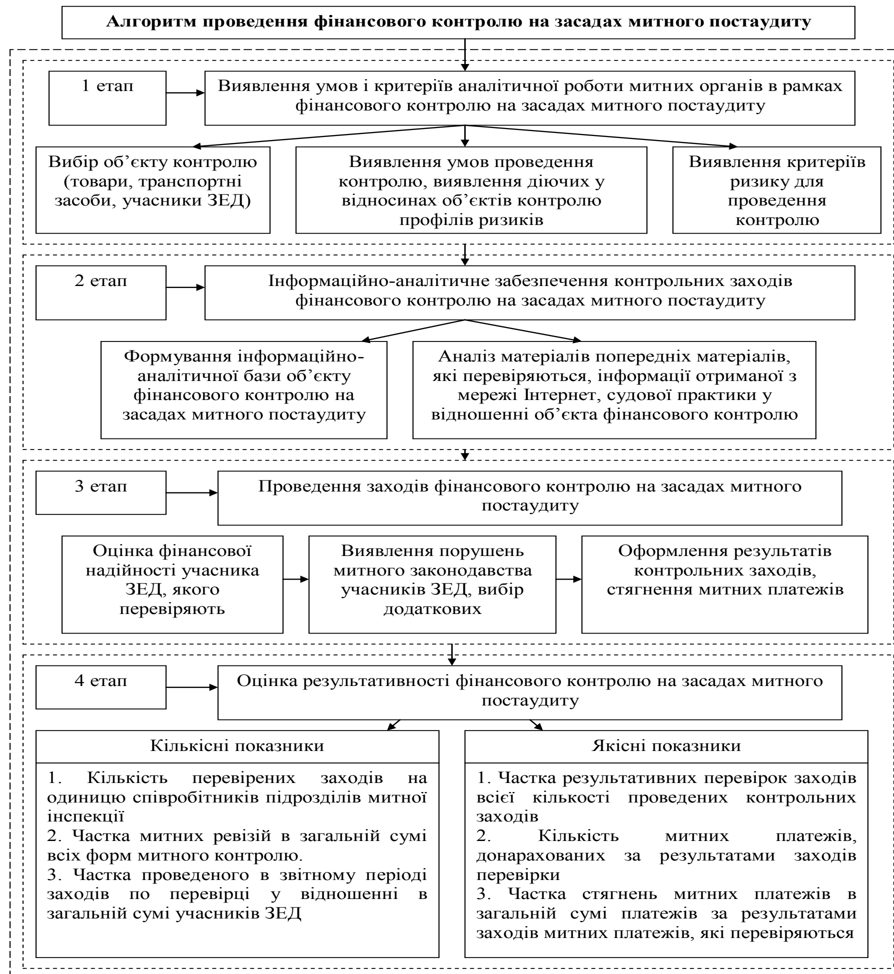


Рис. 1. Методичні підходи до проведення і оцінки результативності фінансового контролю на засадах митного постаудиту

Ключовим етапом при проведенні митного контролю після випуску товарів є вибір об’єктів митного контролю. Даний етап має бути, результатом комплексного аналізу діяльності учасників ЗЕД, митних брокерів та інших осіб, пов’язаних із зовнішньо-торгівельними операціями, що вказує на значний ступінь ризику порушення митного законодавства, в першу чергу фінансового, при митному оформленні.

Даний етап постконтролю можна розбити на кілька підетапів.

Перший етап – виявлення умов і критеріїв аналітичної роботи. Мета даного етапу – визначення області передбачуваного ризику недотримання митного законодавства. З цією метою проводяться: вибір об’єкта аналізу (товари і транспортні засоби, що знаходяться під митним контролем або випущені для вільного обігу, діяльність митних брокерів, осіб, що здійснює оптову або роздрібну торгівлю ввезеними товарами і т.д.); визначення умов проведення аналізу (підбір необхідних для аналізу правових актів, визначення діючих щодо товарів профілів ризику); визначення критеріїв ризику для проведення аналізу (номенклатура і країна походження товару, маршрути її доставки, фінансове становище учасника ЗЕД).

Другим етапом є систематизація відомостей, необхідних для аналітичної роботи. На даному етапі відповідно до заданих параметрів аналізу здійснюється збір необхідної інформації. На даному етапі за результатами проведеної роботи необхідне узагальнення отриманих відомостей: формування бази даних результатів аналітичної роботи для створення резерву об’єктів митного контролю після випуску товарів, складання аналітичної довідки містить відомості про мету аналізу та критерії відбору інформації, аналізованому періоді, оцінку діяльності учасників ЗЕД, результати проведеного аналізу пропозиції щодо проведення перевірочних заходів в розрізі місця, часу і конкретних виконавців та оцінку очікуваної результативності постконтрольних заходів.

Третій етап – безпосередньо проведення аналізу митного оформлення товарів відповідно до певним напрямом роботи і виявлення індикаторів ризику. На даному етапі відбувається виявлення ризиків порушення митного законодавства при декларування товарів і транспортних засобів, виявлення додаткових об’єктів митного контролю. Для цього здійснюється зіставлення даних щодо обсягів митного оформлення в розрізі вартості товарів, які оформляються, митного оформлення, порівняння даних за аналізованим об’єктом з

даними по митному оформленню аналогічних товарів і транспортних засобів, за якими вже виявлялися порушення митного законодавства.

Особливу цінність на даному етапі набувають відомості, пов'язані з фінансово-господарською діяльністю учасника ЗЕД в цілому, оскільки аналіз даних відомостей дозволяє зробити висновок про можливість проведення відносно учасника ЗЕД контрольних заходів.

Одним, який найбільш часто зустрічається в наукових дослідженнях, напрямом методичного удосконалення та підвищення результативності митного контролю після випуску товарів є використання при проведенні інспекційних заходів методів аудиту.

У той же час на сьогоднішній день не розроблено жодних нормативних документів, методичних вказівок, що дозволяють координувати дії співробітників митних органів, які здійснюють митний контроль з використанням методів аудиту, не визначені основні методи, прийоми і способи здійснення таких перевірок. Тому виникає невирішене протиріччя між необхідним і існуючим рівнем методичного забезпечення контролю митної вартості після випуску товарів [2].

Методично аудит не аналогічний контролю митних органів після випуску товарів. Цілі аудиту та митного контролю, який здійснюється митними органами, розрізняються. Так, метою проведення митного контролю після випуску товарів є виявлення і припинення правопорушень, пов'язаних з недостовірною заявою відомостей про митну вартість, а мета проведення аудиту – формування думки про достовірність відомостей, що відображаються у фінансовій та бухгалтерській документації. Аудитором можуть бути дані обґрунтовані рекомендації в разі виявлення порушення законодавства, але він не має права змусити приймати рішення. Однак на підставі таких рекомендацій учасник ЗЕД може самостійно змінити заявлені відомості, доплатити невірно нараховані митні платежі, тим самим уникнувши наявності правопорушення. У той же час використання можливостей професійного аудитора може істотно підвищити ефективність митного контролю.

У зв'язку з вищевикладеним є доцільним не стільки використовувати методи аудиту в контрольній практиці, скільки, в першу чергу, залучати до інспекційних заходів професійних аудиторів, що володіють спеціальними знаннями та навичками, необхідними для надання сприяння митним органам.

Залучати професійного аудитора при проведенні постконтрольних заходів доцільно в наступних випадках: при перевірці щодо великих організацій, для яких характерні значний обсяг зовнішньо-торгівельних операцій і фінансово-бухгалтерського документообігу; при проведенні перевірок щодо великої кількості товарів, що ввозяться з наданням пільг по сплаті митних платежів.

Залучення аудиторів повинно бути спрямоване на виявлення фінансових і бухгалтерських операцій при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, що містять ризики фальсифікації або недостовірного відображення облікових даних та бухгалтерської звітності, невірного обчислення вартості товарів, які переміщуються через кордон, отримання доказів достовірності або недостовірності звітності [5].

Напрями перевірки, що здійснюються в рамках завдання митного органу з виявлення фінансових та інших порушень при проведенні контролю на засадах митного постаудиту, представлені на рис. 2.

Результатом роботи має стати експертний висновок, звіт, рекомендації або інший документ, який надається керівнику ревізійної комісії для включення в акт або робочу документацію за результатами перевірочних заходів. Крім того, залучення таких фахівців доцільно також і при проведенні роботи, пов'язаної з аналізом фінансово-господарської діяльності учасників ЗЕД. Дана діяльність може бути спрямована на перевірку якісного стану майна, ефективність використання капіталу та інших питань, безпосередньо пов'язаних з фінансово-господарською діяльністю.



Рис. 2. Напрями перевірки, яка здійснюється аудиторами в рамках завдання митного органу з виявлення фінансових та інших порушень при проведенні контролю на засадах митного постаудиту

Висновки. Виявлено, що вказані методичні підходи можуть стати успішним поєднанням форм, методів і цілей митного контролю та аудиту, які спрямовані на підвищення ефективності контролю на засадах митного постаудиту. При цьому необхідно зазначити, що для успішного вирішення завдань щодо підвищення ефективності діяльності митної служби проведення детальної результативності «зовнішнього» митного контролю за діяльністю учасників зовнішньоекономічної діяльності, має здійснюватись з одночасним посиленням «внутрішнього» фінансового контролю та проведенням оцінки результативності, аудиту ефективності діяльності самих митних органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. ГребельникО.П. Основи митної справи / ГребельникО.П. – Київ, 2003. – 256 с.
2. Клімова С.М. Державний фінансовий контроль в системі державного управління / С.М. Клімова // Актуальні проблеми державного управління. – Х.: УАДУ ХФ, 2001. – № 3. – С. 106–112.
3. Егоров К.И. Соотношение государственных и негосударственных видов финансового контроля / К.И. Егоров // Право и образование. – 2007. – № 10. – С. 124-131.
4. Науменко В.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / В.П. Науменко, П.В. Пашко, В.А. Руссков. – К.: Знання, 2004. – 238 с.
5. Guidelines for internal control standards for the public sector. INTOSAI, 2004 / [Електронний ресурс] – http://intosai.connexcc-hosting.net /blueline/upload/1 guicspubsece.pdf.

Рецензенти: *Багмет М. О. – д.і.н., професор;*
Пісьмаченко Л. В. – д.держ.упр.

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 005.52:005.334:339.543

Тоцька Т. С.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. *У статті проаналізовано підхід європейських міжнародних організацій до процесу застосування системи управління ризиками у митній діяльності з метою ефективної боротьби з порушеннями митних правил і захисту митної безпеки держави як однієї зі складових національної безпеки взагалі.*

Ключові слова*: управління ризиками, порушення митних правил, митна безпека, митні процедури, митний контроль, система аналізу та керування ризиками.*

Аннотация. *В статье проанализировано подход европейских международных организаций к процессу применения системы управления рисками в таможенной деятельности с целью эффективной борьбы с нарушениями таможенных правил и защиты таможенной безопасности как одной из составляющих национальной безопасности в целом.*

Ключевые слова*: управление рисками, нарушение таможенных правил, таможенная безопасность, таможенные процедуры, таможенный контроль, система анализа и управления рисками.*

Summary. *The approach of European international organizations to custom risk-management with the purpose of effective fight against violations of customs regulations and defence of custom safety as to one of constituents of national safety on the whole was analysed by an author in the article.*

Key words: *risk- management, customs regulations, defence of custom safety, national safety.*

Вступ. Однією з особливостей сучасного етапу економічного розвитку є швидке зростання обсягів міжнародних економічних контактів, подальший розвиток світового поділу праці, поглиблення економічної взаємозалежності держав, що зумовлено, насамперед, швидким зростанням виробничих сил та науково-технічним прогресом. Кінцевим результатом такого процесу має стати вільне переміщення товарів, послуг, об’єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили через території різних держав та поступове зникнення торговельних бар’єрів між ними [1].

На даний час кожна держава намагається контролювати процеси переміщення товарів через свої кордони з метою захисту економічних інтересів та забезпечення національної безпеки, тому митні органи у своїй діяльності постають перед цілим рядом складних завдань. Головними залишаються забезпечення надходжень у Державний бюджет і економічний захист суспільства. Але ці відповідальні завдання повинні здійснюватися ефективно й дієво, водночас підтримуючи легальний потік товарів.

При вирішенні Державною митною службою складних проблем регулювання зовнішньо-економічної діяльності і захисту економічних інтересів України, на перші позиції висувається аналітична робота митних органів, які повинні не лише адекватно оцінювати факти, що відбулися, але і формувати обґрунтовані і оптимальні висновки з метою підвищення ефективності митного оформлення і контролю в умовах коли, з одного боку, митна служба обмежена в своїх ресурсах, а з іншого - потрібно забезпечити ефективний процес митного контролю при існуванні певних ризиків.

У світовій практиці все більшої ваги набуває організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, що дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, контролювати здійснення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик порушення митного законодавства, дозволяючи основній масі товарів і фізичних осіб порівняно вільно проходити через митницю.

Враховуючи велику актуальність проблемі мінімізації ризиків при здійсненні митної

діяльності приділяється багато уваги з боку фахівців з митної справи, серед яких А. Д. Войцещук, В. П. Науменко, Д. С. Олійник, П. В. Пашко, П. Я. Пісной та інші.

Постановка завдання та мети дослідження. В сучасних умовах глобалізації та євроінтеграції, розширення міжнародних зв'язків України набуває великої актуальності розуміння європейського підходу та шляхів розвитку систем митного контролю та митного оформлення, в тому числі і системи аналізу ризиками. Тому виникає необхідність розглянути базові принципи та стратегічні напрями розвитку розвинених країн щодо впровадження системи аналізу та управління ризиками.

Виклад основного матеріалу дослідження. У 1991 році в Європейському економічному товаристві при Раді з митних питань, яка складалась із голів митних служб держав-членів ЄС, була створена спеціальна група експертів, яка сконцентрувала свої зусилля на розробці технології по впровадженню практики управління ризиками в сфері митного контролю. Хоча перші визначені кроки у цьому напрямі закладені ще у Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (далі – Кіотська конвенція), яка було розроблена під егідою Ради митного співробітництва (нині – Всесвітня митна організація) і набрала чинності 25 вересня 1974 року.

Країни ЄС чітко сформулювали цілі, які переслідував аналіз ризиків:

вільне переміщення товаропотоків через митні кордони;

відповідність наданих гарантій сумам митних платежів, що належать до сплати;

захист інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності, покупців, забезпечення єдиної культурної політики Співтовариства, охорона навколишнього середовища;

додержання законодавства тощо.

Згідно вже оновленої Кіотської конвенції одним з основних принципів здійснення митного контролю є обмеження митного контролю мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. При цьому використовується система управління ризиками та митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб та товарів, в тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки.

Хоча європейська Палата аудиторів (Рахункова палата) особливо відмітила, що для досягнення ефективної роботи системи аналізу ризиків, її одноманітності застосування у всіх державах-членах ЄС слід провести ще дуже великий об'єм роботи.

Слід зазначити, що одним з основних показників ефективності системи управління ризиками керівництво ЄС проголосило рівноцінний тягар для учасників ЗЕД незалежно від тієї держави-члена, де вони здійснюють свою діяльність. В рамках ЄС створений спеціальний орган, що опікується системою управління ризиками та її застосування у боротьбі з шахрайствами.

Аналіз європейських підходів к управлінню ризиками дозволяє виявити наступні характерні особливості. Не дивлячись на наявність єдиного митного законодавства ЄС , застосування систем управління ризиками знаходиться в компетенції національних органів влади (митних служб). Це пов'язано із рядом причин – фінансового, організаційного, статистичного характеру тощо. Таким чином, впровадження сучасних стандартів інформаційного забезпечення систем управління ризиками здійснюється окремими державами самостійно, але з врахуванням загальних програм розвитку, зокрема Customs 2013 [2]. На сьогодні діє вже третя така програма на 2008-2013 роки з бюджетом 325 млн.євро. (на період 2003-2007 бюджет складав значно менше – 133 млн.євро). Згідно зазначеної програми митна служба повинна швидко розвивати інформаційну системи з метою виявлення потенційно високого рівня ризику при переміщенні товарів через митні кордони. Митні органи будуть продовжувати відігравати ключову роль у зборі мита, але все більшої актуальності набуває робота пов'язана із безпекою суспільства, що можуть загрожувати безпеці та здоров'ю європейського громадянина.

З іншої сторони, важливу роль відіграє наявність загальноєвропейського органу, що є куратором у напрямку порушень митного законодавства у цілому. Таким органом у 1999 році в рамках Європейської комісії для боротьби з шахрайствами при виконанні програм і політики ЄС стало Європейське бюро по боротьбі з шахрайствами (англ. European Anti-Fraud Office, зазвичай використовується скорочення OLAF від французького Office de Lutte Anti-Fraude). В числі причин проведення митних розслідувань на другому місці стоїть «аналіз ризиків, що постійно проводиться у митній службі».

Необхідною передумовою започаткування переговорів про створення зони вільної торгівлі та забезпечення поступової інтеграції України до Європейського Союзу є членство України в СОТ.

Стаття VIII ГАТТ 1994 визнає необхідність мінімізувати перешкоди і складнощі в експортних і імпортних процедурах і скорочення та спрощення вимог по документації для експорту і імпорту.

У червні 2008 року, СОТ було розроблено концепцію розвитку «Митниця в XXI столітті». Документ виник під впливом розуміння митних адміністрацій про необхідність визначення нової стратегічної перспективи розвитку світової торгівлі. До викликів, з якими стикаються митні адміністрації, на сьогодні можна віднести і глобалізацію бізнесу і торгівлі, виникнення більш складних нових правил управління, загроза міжнародного тероризму, необхідність екологічного захисту і зниження бідності тощо. Відповідальність, що має відношення до міжнародного руху товарів, розширила і продовжуватиме робити так від

традиційної ролі колекції обов'язків і податків, щоб включати виконання управлінь і іншої діяльності, яка обслуговує ширший набір урядових цілей. Цей новий стратегічний напрям, як визначено СОТ, має 10 стратегічних будівельних блоків, серед яких провідне місце займають створення «електронної митниці», покращення системи управління та застосування системи управління ризиками.

У документі СОТ TN/TF/W/43, що прийнятий 30 червня 2009 року, країни-члени СОТ вже більш чітко визнають необхідність застосування технологій управління рисками в митних процедурах для ефективнішого митного очищення товарів.

Країни-члени СОТ повинні проводити документальний і фізичний контроль, що заснований на управлінні ризиком задля досягнення визначеної мети: зосередженні більшої уваги на контролі за товарами з більш високим ступенем ризику та полегшуючи рух товарів з меншим ступенем ризику. Для досягнення цієї мети країни повинні здійснювати аналіз та дослідження імпортних товарів, що засноване на відповідних критеріях вибірковості. До критеріїв вибірковості, можливо, включити такі ознаки як товарний код, країну походження, країна відправлення, вид транспортного засобу, мета поставки і т.д.

Цим же документом визначається поняття «ризику» у митні сфері як потенційне недодержання митного або/та іншого подібного законодавства.

Вибірковість товарів для більш глибокого митного контролю має ґрунтуватися на принципі відмови від дискримінації для уникнення перешкод у здійсненні торгівельної діяльності.

І вже з метою забезпечення універсального підходу до визначення та управління митним ризиком в рамках СОТ було розроблено Компендіум по управлінню ризиками (далі – Компендіум).

До Компендіуму було включено наступні змістовні частини:

термінологія;

управління ризиками у митному контексті;

ключові компоненти цілісного організаційного управління ризиком;

техніка і інструменти для управління ризиками;

досліди країн-членів в управлінні ризиками у формі прикладів для вивчення.

Таким чином, на сьогодні в рамках СОТ Компендіум є тим самим базовим документом, який забезпечує визначення методології і структури системи управління ризиками, разом з інструкціями, методами і прикладами, як застосувати систему управління ризиками.

Компендіум складається з двох частин. Частина перша є стратегічним документом і призначається в основному для вищого керівництва митної адміністрації. Частина друга призначена більше для використання оперативними працівниками митних адміністрацій і призначений для працівників, що безпосередньо здійснюють митний контроль та митне оформлення.

Остання версія цього документу була представлена для затвердження Раді СОТ у червні 2011 року, цьому передувала дуже кропітка та ретельна робота із збору та аналізу існуючої практики країн-членів СОТ.

Не залишається осторонь і ООН. У 1964 році заснована Конференція ООН з торгівлі і розвитку (ЮНКТАД) як постійний орган Генеральної Асамблеї ООН. Україна є членом ЮНКТАД з 1972 р.

ЮНКТАД – головний орган Генеральної Асамблеї ООН, основною метою якого є інтеграція до світової економіки країн, що розвиваються, а також сприяння використанню можливостей у сфері торгівлі та розвитку, що виникли внаслідок глобалізаційних процесів. До компетенції ЮНКТАД відносяться питання торгівлі, фінансів, технологій, інвестицій та сталого розвитку.

За більше ніж 35 років свого існування Конференція набула багатого досвіду в розробленні багатосторонніх механізмів стимулювання торгівлі, зокрема в таких галузях, як надання торговельних пільг і преференцій, торгівля сировинними товарами, послугами, програми управління зовнішньою заборгованістю, взаємозв'язок між іноземними інвестиціями і передачею технологій, а також у здійсненні програм технічної допомоги, перш за все країнам, що розвиваються, у розробленні національної політики і створенні відповідних інституційних структур з метою сприяння розвиткові зовнішньої торгівлі шляхом оптимізації експортного виробництва, вдосконалення податкової системи тощо.

Європейська комісія також виступає важливим джерелом підтримки ряду програм ЮНКТАД. Деякі країни-донори створили спільно з ЮНКТАД двосторонні цільові фонди. Такого роду механізми допомогли підвищити узгодженість оперативної діяльності ЮНКТАД.

Цільовий фонд ЮНКТАД, що був заснований у 1996 році, безпосередньо призначений для програм щодо технічного сприяння і зміцнення потенціалу у сфері спрощення торгово-митних процедур, в т.ч. шляхом впровадження митних ІТ технологій.

У офіційних документах визначено, що ефективне впровадження системи управління ризиками пов'язано з деякими важливими аспектами. По-перше, це вартість. Для досягнення поставленої мети кожна митна адміністрація повинна забезпечити належний рівень устаткування, інфраструктури та програмного забезпечення, розробку і вирішення питань доступу у бази даних, впровадження нових методологій, додаткове навчання уповноважених співробітників. По-друге, це виконання вимог щодо зміни менталітету керівництва і співробітників, що забезпечить розуміння нових процедур, адаптації організаційної структури та перегляд митного законодавства тощо. Окрім цього система управління ризиками повинна застосуватися у

комплексі із іншими засобами по спрощенню торгів: пост-аудит та контроль, забезпечення безпеки ланцюга поставок, забезпечення громадської безпеки та порядку, удосконалення гарантійних схем і т.д.

В зв'язку з цим ЮНКТАД розробила автоматизовану систему обробки митних даних як інструмент управління ризиками (ASYCUDA), що уявляє собою комп'ютеризовану систему управління митними операціями, яка була впроваджена у більш ніж 80 країнах. На сьогодні розробники ASYCUDA надають можливість впровадження не тільки автоматизованої системи митної адміністрації, але і так зване «міжвідомче управління ризиками».

Кожне відомство оснащується інструментарієм для визначення критеріїв ризиків і їх інтеграції в систему управління ризиками у безпечному середовищі, яке недоступно для інших агентств. В той же час митниця має можливість не лише встановлювати власні критерії ризиків, але встановлювати їх і для інших відомств.

На сьогодні багато інших міжнародних організацій займаються розробками рекомендацій щодо впровадження системи управління ризиками, наприклад, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Світовий банк та інші.

Висновки. Зробивши аналіз підходів європейського товариства та різних міжнародних організацій до організації світової торгівлі, можна зробити висновок, що адміністративні методи управління вже вичерпали свої можливості і тенденції, що пов'язані із глобалізацією торгівлі та великими темпами збільшення товаропотоку, вимагають від держав застосовування нового підходу до забезпечення національної безпеки взагалі та митної безпеки вчасності. І такий підхід повинен ґрунтуватися на управлінні ризиками.

Управління ризиками є можливо найбільш часто обговорювана тема в митних адміністраціях практично всіх країн світу. Це вкладено в офіційних документах СОТ, ООН, ЄС та інших міжнародних об'єднань та організацій. Разом з тим, ця тема вимагає ще більшої ясності та розуміння.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ківалов С. В. Митна політика України [Текст] : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001.
2. Решение Европейского парламента и Совета № 253/2003/ЕС от 11 февраля 2003 г. об утверждении программы действий Сообщества в таможенной сфере (Customs 2007) // http://ec.europa.eu
3. Karen A. Lobdell. United States: Customs in the 21st Century - A WCO Update // http://www.mondaq.com
4. Opening Speech by Kunio Mikuriya, WCO Secretary General // WCO Risk Management Forum, Brussels, 28-29 June 2010. http://www.wcoomd.org
5. WCO Customs Risk Management Compendium // http://www.wcoomd.org
6. WTO Secretariat Compilation of Proposals [TN/TF/W/43] // http://www.wcoomd.org

Рецензенти: *Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.;*
Шевчук О. В. – д.політ.н., професор.

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

УДК 351.824 : 332.14

Сорока М. П.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

Анотація. *Розтлумачено поняття «регіональна соціально-економічна система». Визначено взаємодію підсистем регіональної системи у галузі науки «Державне управління».*

Ключові слова*: державне управління, конкуренція, механізм, регіон, соціально-економічна система, функціонування.*

Аннотация. *Растолковано понятие «региональная социально-экономическая система». Определенно взаимодействие подсистем региональной системы в отрасли науки «Государственное управление».*

Ключевые слова*: государственное управление, конкуренция, механизм, регион, социально-экономическая система, функционирование.*

Summary. *A concept «regional socio-economic system» is explained. Certainly co-operation of subsystems of the regional system in the branch of science «State administration».*

Key words*: State administration, competition, mechanism, region, socio-economic system, functioning.*

Вступ. Формування системи направлене на отримання певного корисного результату, а достатній результат може цілком реорганізувати систему й сформувати нову з більш удосконаленою взаємодією складових елементів. Отже, при аналізі поняття «система» не можна обмежитися встановленням її ознак. Потрібна відповідь на питання, яким чином, з огляду на виявлені ознаки, раціонально побудувати систему і оптимально управляти її функціонуванням, встановити в області яких властивостей існують закономірності розвитку організації.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Питання державного управління регіону розглядались у наукових працях зарубіжних учених: Маршалла А., Тюнена Й. Г., Фрідмана Дж., Фрідмена М., Шумпетера Й., вітчизняних і російських: Алимова О. М., Амоши О. І., Беззубко Л. В., Бутка М. П., Герасимчук З. В., Гранберга О. Г., Груби Г. І., Дєгтяря А. О., Долішнього М. І., Дорогунцова С. І., Злупка С. М., Кондрашова О. М., Корецького М. Х., Ковальової Г. О., Лексіна В. М., Мазура А. Г., Симоненка В. К., Фащевського М. І., Федорищевої А. М., Червової Л. Г., Чернюк Л. Г., Чумаченька М. Г. та інших.

Постановка завдання

– розтлумачити поняття «регіональна соціально-економічна система»;

– визначити взаємодію підсистем регіональної системи у галузі науки «Державне управління».

Виклад основного матеріалу. Боротьба являє собою динаміку протиріччя між протилежними сторонами, середовищем і системою, різними системами, сторонами й аспектами однієї системи. Що стосується протиріччя, то воно розуміється як «... певний тип взаємодії різних і протилежних сторін, властивостей, тенденцій у складі тієї чи іншої системи або між системами, процес зіткнення протилежних прагнень і сил. Граничним випадком протиріччя є конфлікт» [13].

Боротьба починається тільки тоді, коли системи в процесі функціонування зіштовхуються, попадають у зону суперництва. Але вона триває тільки в тому випадку, коли предмет суперництва має виняткове значення для життєдіяльності систем і коли у систем є відповідні передумови, можливості: сила і відповідні органи у тварин, військова міць у держав, агресивність у людей тощо.

З позиції систем боротьба являє собою досить багатопланове явище. Це:

постійний фактор активної присутності, тобто боротьба в тій чи іншій формі, аспекті;

джерело розвитку систем, пояснює механізми розвитку, його зміст, форми й процес.

Конкуренція в широкому розумінні – це боротьба між системами за інші системи, за ресурси навколишнього середовища. Вона найбільш виражена у вигляді боротьби в суспільстві між індивідами, групами або суспільствами за оволодіння цінностями, запаси

яких обмежені і нерівним чином розподілені між індивідами або групами. Відмінними ознаками конкуренції є :

орієнтація на відсторонення або випередження суперників у досягненні цілей;

змагання у досягненні мети;

постійне суперництво;

сполучення чесних і нечесних дій. Чесна конкуренція у вигляді суперництва відповідно до встановлених в суспільстві норм, правил (закон, моральні норми). Правила конкуренції характеризують рівень культури суспільства.

Конкуренція як спонтанне й чесне суперництво спонукає внутрішні сили конкуруючих сторін, змушує їх розвиватися, удосконалювати засоби діяльності, тобто виступає найважливішим джерелом розвитку. Конкуренція може здійснюватися як між окремими людьми, так і суспільством, виробничими підприємствами, політичними партіями, кандидатами в депутати, суспільствами, державами тощо.

Серед найважливіших функцій, які реалізує в суспільстві конкуренція є функція розвитку. Саме механізм конкуренції визначає розвиток ринкової економіки, що характеризується такими складовими, як конкуренція між товаровиробниками за одержання прибутку, між працівниками на ринку праці й т.п. Конкурентний механізм закладений і в політичну демократію, що являє собою, насамперед, конкуренцію, гру основних галузей влади: законодавчої, виконавчої й судової. Крім того, вона виступає одним з найважливіших засобів розподілу відсутньої для всіх винагороди. Переможець одержує багатство, службове становище, любов, визнання, славу тощо. Крім позитивних функцій конкуренція може приводити й до негативних наслідків, особливо тоді, коли її правила не встановлені або є вкрай примітивними й нецивілізованими. Гострота й масштаби конкуренції різні в різних суспільствах і соціальних групах. Якщо конкуренція слабшає, то вповільнюється розвиток суспільства, наступає застій. Якщо ж вона загострюється, то може перерости в гостру боротьбу, конфлікт, революцію.

Слід зазначити, що розуміння регіону в якості соціально-економічної територіальної системи зложилася у вітчизняній науці ще в радянський час. При цьому основний акцент у визначенні робився виходячи з основних класичних принципів політичної економії, тобто на «сукупність різних видів продуктивних сил і виробничих відносин» [?, с. 59]. У теорії регіональної економіки радянського періоду, незважаючи на розходження у визначенні понять аналогічних поняттю «регіон», загальним була наявність трьох його ознак: території, спеціалізації й економічних зв'язків.

Частини території розглядалися й розглядаються як регіональні системи, насамперед, представниками економічної географії, де термін «система» стосовно територіальних утворень з'явився ще на початку 60-х років минулого сторіччя. Так, «спочатку він відносився лише до природних сполучень. Згодом була зроблена спроба перенести його й на системи економічної географії» [1, с. 116].

Для соціально-економічних явищ географами частіше застосовується термін «територіальна система». Має на увазі під нею «таку безліч предметів, що володіють різними географічними координатами й зв'язаних між собою потоками речовини, енергії й інформації, що у відносинах із зовнішнім світом виступає як єдине ціле» [7, с. ?**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Слід зазначити, що багато сучасних вітчизняних робіт галузі науки «Державне управління» уникають вживання терміну «регіональна система» або його аналогу «територіальна система» при характеристиках об'єктів аналізу [8, с. 6]. У ряді робіт використовується поняття «регіональна система», однак чіткого визначення останньому не надається.

У науковій літературі можна зустріти також визначення регіону як історико-культурних зон, «об'єкта політологічного аналізу», «суб'єкта політики й суспільні відносини» [6;9]. «Політична самобутність, що може приймати будь-які політичні форми» була визначальною при введенні поняття «регіон» у Декларації про регіоналізм в Європі, прийнятої наприкінці 1996 р. у країнах Європейського Союзу.

«Регіон є не тільки підсистемою соціально-економічного комплексу країни, але і самостійною його частиною із закінченим циклом відтворення, особливими формами проявів стадій відтворення і специфічних особливостей протікання соціальних і економічних процесів» [4].

Для цілей державного управління тлумачення поняття «регіональна соціально-економічна система» виступає у двох розуміннях. У широкому розумінні, – як основна фундаментальна наука, що охоплює всю сукупність проблем, пов'язаних з дослідженням і конструюванням систем. У вузькому розумінні –- загальна теорія державного управління розвитком соціально-економічних систем прагне вивести із загального визначення системи як комплексу взаємодіючих елементів поняття, що відносяться до організованих цілих, і використовувати цю загальну теорію до аналізу конкретних явищ [3].

При визначенні обсягу поняття «регіональна система» ще в радянський період підкреслювався родовий характер цього поняття для всього класу територіальних соціально-економічних і природних систем, наприклад, як економічні райони, міста, територіально-виробничі комплекси й ін.. Відзначалося, що регіональні системи виступають як сугубо відкриті системи, будучи частиною єдиного економічного цілого (країна). При цьому регіональні системи за рядом важливих системо-утворюючих відносин формують єдине ціле і тому для системного вивчення регіону, крім переломлення загальнодержавних процесів, варто виділяти і суто регіональні проблеми. «Сполучення регіонального аспекту загальних проблем зі специфічними

регіональними проблемами логічно приводить до загальної концепції регіональних систем» [?].

Таким чином, поняття «регіональна система» у галузі державного управління є більш вузьким, чим терміни «регіон», що характеризує «практично будь-яке територіальне утворення від невеликих ареалів, що включають навіть частину одного муніципального утворення, до міжконтинентальних територіальних систем», або «територія», що розуміється деякими дослідниками як синонім поняття «регіональна система» [6] .

У той же час, регіональна система є більш широким поняттям, ніж поняття «регіональні господарські комплекси». Крім властиво економічної категорії регіональна система у галузі науки «Державне управління» містить у собі елементи, які характеризують розвиток соціально-культурної сфери, життєдіяльності населення регіону, стану навколишнього середовища й ін. У той же час, дослідники відзначали необхідність застосування системного аналізу «при виборі регіону як суб'єкту господарювання», наголошуючи на вивченні таких процесів як «економічна цілісність території як господарського комплексу, характер внутрішніх і зовнішніх економічних зв'язків, спільність економічних, соціальних і суспільно-політичних завдань, розв'язуваних на території, можливість ефективного управління територією» [?0].

Таким чином, можна констатувати, що регіону властиві принципи системності. Розгляд регіонів як системи дозволяє намітити деякі підходи до їх класифікації за ступенем:

відкритості/замкнутості; у цьому випадку класифікаційні одиниці можуть виділятися залежно від інтенсивності обміну потоками натуральної продукції;

«реактивності»/»інертності»; основа класифікації – ступінь сприйняття нових явищ, наприклад, у ході дифузії ринкових інновацій;

стабільності/нестійкості; основа класифікації – інтенсивність внутрішніх, а також зовнішніх зв'язків регіональної системи;

гармонійності розвитку. У цьому випадку враховуються ступінь і характер розвитку кожної з підсистем регіону.

Логіка дослідження дозволяє виділити елементи внутрішньої структури регіональної економічної системи. Під регіональними елементами економіки розуміються, як правило, населення, сфери, види й результати його діяльності на певній території в комплексі з відповідною природною основою.

З позиції державного управління регіональну систему можна розглядати в трьох аспектах. По-перше, вона може служити об'єктом державного управління і господарської діяльності різних виробничих, фінансових і інших структур. По-друге, регіональна система, будучи підсистемою більшої системи національної економіки, може сама виступати господарюючим суб'єктом у вигляді замовника програм регіонального розвитку, емітента регіональних цінних паперів і т.п. По-третє, регіональна система є зовнішнім середовищем для інших господарюючих суб'єктів, що діють на її території.

Таким чином, регіональна система як цілісна система може бути розбита на кілька основних взаємозалежних підсистем. Слід зазначити, що в цьому випадку застосовується «функціональний тип розчленовування досліджуваного об'єкта» [2, с. 86]. Основою для такого розчленовування є виділення набору функцій, виконуваних кожною структурною складовою регіональної системи, що дозволяє називати кожну складову підсистемою регіональної системи. Крім того, виходячи з функцій, виконуваних кожною підсистемою з метою комплексного розвитку території, їх можна назвати системою (наприклад, регіональна банківська система).

Функціонування кожної із цих підсистем уможливлює існування регіональної системи як єдиної цілої. Взаємодія різноякісних підсистем регіональної системи, одночасне протікання різноманітних природних, соціальних, фінансових, кредитних, виробничих процесів у її межах перетворює її в один з найважливіших об'єктів міждисциплінарного системного підходу.

Регіональна система є складною, взаємозалежною за своїми елементами і та, що постійно саморозвивається, задовольняючи всім системним принципам. Принцип цілісності (холізму) полягає в незвідності властивостей регіону до суми властивостей окремих елементів – муніципальних утворень, підприємств і організацій, населення регіону й т.п. При цьому цілісність регіональної системи характеризується новими якостями і властивостями, не властивими її окремим частинам, які виникають у результаті їх взаємодії усередині регіональних зв'язків.

Взаємозалежність регіональної системи й середовища як наступний системний принцип проявляється у зв'язку її з іншими регіональними системами країни й зарубіжжя.

Структурність регіональної системи полягає у можливості її опису через встановлення її структури, тобто мережа зв'язків і відносин усередині системи. Полістуктурність регіональної системи проявляється в тому, що в ній можуть бути виділені автономні субстурктури: соціальна, галузева, територіальна, кредитна й тощо.

Висновки. Сучасні напрями формування глобального світового економічного, інформаційного, фінансового простору ставлять принципово нові питання, пов'язані з формуванням і розвитком форм і методів державного управління регіональними соціально-економічними системами.

Отже під регіональними соціально-економічними системами як об'єкта державного управління варто розуміти частини території держави, що характеризуються відносною однорідністю соціально-економічних показників або просторовою близькістю до одного з центрів, які взаємодіють з іншими частинами території держави й органами, що мають в обов'язковому порядку, управління й/або загальні програми розвитку державного рівня.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адухов А. Реформирование экономики и взаимодействие центра и регионов Российской Федерации / А. Адухов // Вопросы экономики. - 1999. -№6.-С. 113-118.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – С. 86.
3. Долішній М.І. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка: Навч. посіб./ М.І. Долішній, Ю.І, Стадницький, А.Г. Загородній, О.Е. Товкан. – Львів: НУ "Львівська політехніка" (ІВЦ "ІНТЕЛЕКТ+" Інституту післядипломної освіти), "Інтелект-Захід", 2003. – 256 с.
4. Заец А. Инновационные кластеры станут институциональным механизмом реализации соответствующих инновационных приоритетов [Електронний ресурс]/ А. Заец. – Режим доступу: http:// express-release.com
5. Закон України "Про інвестиційну діяльність" № 1560-XII від 18.09.1991 р // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
6. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. / У. Изард -М.: Прогресс, 1966. - 187 с.
7. Латинін М.А. Оцінка методів і засобів державного регулювання розіитку аграрного сектора економікти України / М.А. Латинін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр..- Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. - № 2(25): У 2 ч.- Ч. 2. – С. 157-165
8. Лисенко С. М. Індекс людського розвитку: політекономічний аспект: Автореф. . канд. екон. наук. / Донец. націон. ун-т.– Донецьк, 2001.– 17 с.
9. Лисин Б.К. Инновационный потенциал как фактор развития Межгосударственное социально-экономическое исследование/ Б.К. Лисин, В.Н. Фридлянов // Инновации. – 2002. – № 7–С. 99
10. Лозинська Т.М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації: [монографія] / Т.М. Лозинська. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007 .- 272с.
11. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: [Монографія] / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирний . – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.
12. Мельниченко О.А. Бідність: поняття та визначення статусу / О.А. Мельниченко // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1(23). – С. 48-56.
13. Програма соціально-економічного та культурного розвитку Київської області на 2011 рік» [Електронний ресурс] // Режим доступу: http:// http://bc-rada.gov.ua/anonces.html?id=1316

Рецензенти: *Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;*
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент.

Дата надходження статті до редколегії 22.11.2011 р.

УДК 330.34.014

Вишиванюк М. В.

РОЗРОБКА НОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ Й СТРАТЕГІЇ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ

Анотація. *Визначено функції державного управління регіональною соціально-економічною системою. Обґрунтовано проведення економічних реформ в умовах розвитку ринкових відносин з урахуванням специфіки регіонів у всіх напрямах державної регіональної політики.*

Ключові слова: *державне управління, конкурентоспроможність, регіональна політика, соціально-економічна система, стратегія, функція.*

Аннотация. *Определены функции государственного управления региональной социально-экономической системой. Обосновано проведение экономических реформ в условиях развития рыночных отношений с учетом специфики регионов во всех направлениях государственной региональной политики.*

Ключевые слова: *государственное управление, конкурентоспособность, региональная политика, социально-экономическая система, стратегия, функция.*

Summary. *The functions of state administration the regional socio-economic system are certain. Realization of economic reforms is reasonable in the conditions of development of market relations taking into account the specific of regions in all directions of public regional policy.*

Key words: *State administration, competitiveness, regional politics, socio-economic system, strategy, function.*

Вступ. Місія державного управління регіональною соціально-економічною системою полягає саме у створенні сприятливих політичних, економічних, соціальних, екологічних і інших умов гармонійного розвитку населення, з одного боку, і зміцнення економічної могутності країни – з іншого, на основі ефективного розвитку регіонального господарського комплексу, що функціонує у взаємозв'язку з усією економікою України.

Аналіз останніх наукових досліджень. Вагомий внесок у формування уявлення про підходи до управління регіонами країни, регіональний розвиток, засади розробки та здійснення регіональної політики, виявлення особливостей державної регіональної політики та політик регіонів, окреслення їх суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці як О. І. Амоша, Г. В. Балабанов, П. Т. Бубенко, З. С. Варналій, С.Г. Галуза, З. В. Герасимчук, А. П. Голіков, Г. К. Губерна, М. І. Долішній, Л. М. Зайцева, Ю. М. Іпатов, Б. Т. Кліяненко, В. С. Кравців, О. П. Крайник, Н. Г. Кузнецов, Л. М. Кузьменко, А. Г. Мазур, Т. С. Максимова, А. С. Маршалова, Д. М. Стеченко, Г. Ф. Столбов та ін.

Постановка завдання

- визначити функції державного управління регіональною соціально-економічною системою;
- обгрунтувати проведення економічних реформ в умовах розвитку ринкових відносин з врахуванням специфіки регіонів у всіх напрямах державної регіональної політики.

Виклад основного матеріалу. Однією з найбільш важливих інституціональних функцій регіону є функція регіонального управління, головним завданням якої є відтворення регіону як соціально-економічної системи. Регіон як система (по теорії соціальних систем Т. Парсонса) має в цьому змісті чотири підфункції: адаптивну, ціледосягаючу, клініку і функцію регулювання схованих напрямів системи [5]. Тому їх реалізація механізмами державного управління регіональною соціально-економічною системою здійснюється за допомогою планування, організації, обліку, контролю й регулювання.

Ми пропонуємо виділити додатково функції забезпечення привабливості (конкурентоспроможності) регіону й функцію інноваційного розвитку регіону. Можна говорити про таке явище, як конкуренція регіонів. Вона має місце, як у межах України, так і у світових масштабах. Виражається вона в розбіжностях за ступенем комфортності умовах проживання населення, в інвестиційній привабливості, у рівні ділової активності, стані екології регіону. Дана функція покликана забезпечити соціально-економічну ефективність розвитку регіону.

Функція інноваційного розвитку регіону виражає характер соціально-економічних процесів, які

відбуваються, а саме: прогресивний розвиток всіх сфер регіону на основі використання інновацій (інтенсивний шлях розвитку).

Виділяють регіональну функцію попиту та пропозиції, функцію регіональної спеціалізації, функцію регіонального управління, господарювання, а також соціально-демографічну, культурну, екологічну й соціально-побутову функції [4, с. 242]. Так, регіональна функція пропозиції виражає залежність обсягу випуску товарів і послуг від кількості підприємств у регіоні, їх виробничої потужності й фінансової стратегії. Регіональна функція попиту характеризує залежність платоспроможності всіх суб'єктів регіонального ринку (домогосподарства, підприємства, державні та регіональні інститути) від рівня їх доходів і сформованих цін.

Вищенаведені функції пов'язані з державним управлінням регіональною соціально-економічною системою як цілісною системою, локалізованої адміністративно-територіальними границями й регіональним ринком.

Важливою функцією регіону є спеціалізація господарств регіону, що виступає у формі як внутрішньої, так і зовнішньої функції. У першому випадку внутрішня функція виражається у пріоритетному розвитку будь-якої однієї або декількох галузей регіональної економіки, що має домінуюче значення в регіональному господарському комплексі.

Зовнішня функція спеціалізації регіону визначається тим обсягом і структурою виробництва товарів і послуг, які підуть не тільки на задоволення внутрірегіональних потреб, але на їх реалізацію в інших регіонах країни.

Господарська функція державного управління регіональною соціально-економічною системою повинна забезпечити досягнення стійкого економічного зростання, ефективне використання виробничого й наукового потенціалу, створення в регіоні необхідної ринкової кон'юнктури й конкуренції.

Соціально-демографічна функція включає забезпечення повної зайнятості населення, реалізацію комплексу заходів по забезпеченню соціального захисту населення, активізацію соціальних факторів, що впливають на природний приріст, відтворення населення й формування трудового потенціалу регіону.

До соціально-побутової функції державного управління регіональною соціально-економічною системою можна віднести житлове будівництво, житлово-комунальне господарство, інфраструктура споживчого ринку (торгівля), сфера послуг.

Культурно-виховна функція включає розвиток культури, мистецтва, науки та освіти розробку й проведення ефективної молодіжної політики, формування сприятливого клімату для проживаючих на території регіону населення різних етнічних, конфесіональних груп.

До екологічної функції входять вирішення проблем, пов'язаних з утилізацією відходів, зниженням матеріалоємності виробництва, очищенням стічних вод тощо. Метою екологізації виробництва є узгодження природних відтворювальних циклів біосфери й економічних циклів регіонального відтворення. Значення удосконалення якості навколишнього середовища обумовлено ще й тим, що від нього залежить як якість життя, так і якість населення (у першу чергу його здоров'я).

Ступінь ефективності виконання функцій державного управління регіональною соціально-економічною системою залежить від ряду умов:

1) рівня розвитку народногосподарського комплексу регіону;
2) ступеню забезпеченості трудовими ресурсами і рівня їх кваліфікації;
3) унікальних властивостей регіону, які є цінними у масштабах держави та за загальносвітовими мірками;
4) ступеню забезпеченості регіону природними ресурсами;
5) соціальної стабільності в регіоні;
6) геополітичного розташування регіону.

При реалізації розглянутих функцій суб'єктами управління при реалізації соціально-економічної політики, особливо в курортно-рекреаційному комплексі між ними виникають протидії інтересів. Відсутність мотивації організації бережливого використання рекреаційних ресурсів чи банку до зниження процентних ставок по кредиту безперечно ускладнить досягнення цілей управління соціально-економічними процесами в регіоні, незважаючи на те, що населення є достатньо мотивованим.

Виявивши специфіку функцій управління соціально-економічними процесами, виділимо методи управління регіональною соціально-економічною системою. Оскільки саме вони є засобами практичної реалізації економічних та соціальних ідей, їх вивчення та використання необхідне для обґрунтування економічних рішень.

Виділені нами групи методів - економічні, організаційні, психологічні, є традиційними методами управління, однак при управлінні таким об'єктом як соціально-економічний процес у курортно-рекреаційному комплексі вони здобувають специфічні риси.

Економічні методи спрямовані на те, щоб активізувати діяльність суб'єктів управління в напрямі поставленої мети, використовуючи економічні стимули. Серед економічних методів можна виділити основні:

– економічного стимулювання, які засновані на підставі принципів і способів оцінки й стимулювання ефективності діяльності учасників й досягнення цілей процесу управління соціально-економічним розвитком регіону. Ці методи включають: формування вигідних умов контрактів, створення умов максимізації доходів за рахунок зниження видатків, надання найбільш вигідних умов у

порівнянні з іншими способами вирішення проблеми здоров'я населення та інші;

– ціноутворення, яке припускає розробку й вибір методик встановлення цін на ресурси, і готове житло, відповідно до цілей управління в соціально-економічному просторі;

– фінансування, як економічний метод управління в курортно-рекреаційному комплексі припускає організацію розрахунків між учасниками соціально-економічного процесу;

Організаційно-розпорядницькі методи управління спрямовані на регулювання взаємин між суб'єктами управління, регламентування способів їх впливу на об'єкт управління.

Соціально-психологічні методи передбачають регулювання соціальних процесів, пов'язаних зі здійсненням соціально-економічної політики в курортно-рекреаційному комплексі.

Становлення й розвиток ринкових відносин породжує необхідність розробки нової державної регіональної політики й стратегії у проведенні соціально-економічних реформ з врахуванням економічних, історичних, національно-демографічних і природно-ресурсних особливостей кожного регіону.

Головною метою державного управління регіональною соціально-економічною системою в цей час є збереження єдності й цілісності країни, зміцнення єдиного економічного простору, єдиного українського ринку, вирівнювання соціально-економічної ситуації в регіонах. Але при цьому в основі державного управління повинно бути враховано специфіку регіонів у загальноукраїнській економічній структурі, перенесення основних напрямів проведених у країні ринкових реформ на регіональний рівень [2].

Загальними завданнями для всіх регіонів є завдання збереження й розвитку внутрішнього ринку, забезпечення єдності інфраструктури систем: енергетики, зв'язку, транспорту, грошово-кредитної, податкової системи й ін. Для всіх регіонів України повинна бути забезпечена свобода економічних, науково-технічних і інших відносин між підприємствами, тобто свобода руху капіталів і товарів, свобода транзитних перевезень, вільна конкуренція товаровиробників.

У регіонах України дотепер є не вирішеними завдання формування ринку праці, вирішення демографічних проблем, формування цивілізованого фінансового ринку, створення системи ринкової інфраструктури, фондів товарних і сировинних ресурсів, створення багатогалузевих структур холдингового типу, що поєднують на акціонерних початках фірми й підприємців [3, с. 39].

У тяжкому стані перебувають регіони, де є високою концентрація стагнуючих та конверсуємих виробництв, незавершених інвестиційних програм; які залежать від поставок продовольства, сировини, продукції виробничо-технічного призначення, а також регіони із критичною екологічною обстановкою, з екстремальною соціально-економічною ситуацією (у першу чергу - це регіони Північно-Західного та частково Подільського і Карпатського економічних районів).

Адаптуючись до умов економічної кризи, нерівномірної лібералізації економіки, до розпаду колишньої системи господарських зв'язків багато регіонів виробляють свої напрями в розвитку, використовуючи своє монопольне положення у виробництві певних видів продукції. Так, наприклад, регіони, що мають найбагатші природні ресурси, прагнуть до розширення свого суверенітету, завоюванню прав вільного виходу своєї продукції на світовий ринок [3**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Для різних регіонів України в умовах становлення ринкових відносин необхідні як загальні, так і конкретні завдання регіональної політики:

подолання депресивного стану агропромислового комплексу в ряді регіонів (Північно-Західного та частково Подільського і Карпатського економічних районів), відновлення життєвого середовища в сільській місцевості, розвиток виробничої й соціальної структури, освоєння занедбаних земель;

стабілізація соціально-економічного стану у регіонах з екстремальною обстановкою й сировинною спеціалізацією;

пріоритетний розвиток виробництв по комплексному використанню сировини, дотриманню екологічних стандартів;

розвиток міжрегіональних і внутрішньо регіональних інфраструктурних систем (транспорту, зв'язку, інформатики), що забезпечують структурні зрушення й ефективність розвитку регіональної економіки;

подолання надмірного відставання за рівнями соціально-економічного розвитку окремих регіонів;

особливу увагу в регіональній політиці необхідно приділити на стимулювання розвитку експортних та імпортозаміщуючих виробництв у районах, що має найбільш сприятливі умови;

для окремих регіонів необхідні розробки економічних і соціальних державних програм розвитку і фінансування цих програм з державного бюджету.

У першу чергу це відноситься до регіонів, які володіють унікальними природними ресурсами, освоєння яких не під силу регіональним органам управління. Це завдання відноситься також і до регіонів з екстремальними природними умовами.

У виконанні регіональних програм важливо забезпечити розмежування повноважень між державними та регіональними органами влади та місцевого самоврядування. Державна влада має регулювати процеси створення виробництв у районах нового освоєння ресурсів і забезпечити міжрегіональні економічні зв'язки, а регіональні органи влади відповідальні за проведення структурної перебудови, створення виробничої й соціальної інфраструктури, вирішення соціальних і демографічних проблем і проведення економічних реформ у даному регіоні [1].

Важливим завданням державної влади є складання наукового комплексного прогнозу розвитку регіонів на короткострокову й довгострокову перспективу. Комплексний прогноз повинен відбивати структурну перебудову, хід приватизації й демонополізації, заходи щодо стабілізації соціально-економічного розвитку регіонів, розвиток міжрегіональних і зовнішньоекономічних зв'язків.

Держава повинна використовувати форми прямої інвестиційної участі в реформуванні територіальної структури економіки регіонів, формувати опорну регіональну й внутрірегіональну інфраструктури, розвивати підприємства державної й змішаної форм власності в основних пріоритетних галузях. Основною формою державної участі має стати податкове регулювання й індикативне планування, яке підкріплюється економічними стимулами.

Висновки. Таким чином, при цьому управління регіональною соціально-економічною системою повинне здійснюватися відповідно на різних рівнях управління - державному, регіональному, місцевому. Державні органи повинні, насамперед, регулювати організацію виробництва в економічно розвинених та депресивних районах, у районах нового освоєння, а також керувати здійсненням великомасштабних програм і міжрегіональних економічних зв'язків. Регіональні ж органи управління мають приділяти увагу використанню локальних ресурсів, раціоналізації структури та вирішенню внутрішніх екологічних і соціальних проблем. Проведення економічних реформ в умовах розвитку ринкових відносин вимагає врахування специфіки регіонів у всіх напрямах державної регіональної політики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : [монографія] / Т.М. Безверхнюк. С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова / За заг. ред. Т.М. Безверхнюк . – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
2. Данилишин Б.М. Соціально-економічні проблеми регіонів: методологія і практика/ Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк, М.І. Фащевский; за ред. чл.-кор. НАН України Б.М.Данилишина. – Черкаси, 2006. – 315 с.
3. Карамышев Ю.А. Инновационный тип развитятя как фактор динамизации социально-экономических процессов / Ю.А. Карамышев // Сборник научных трудов кафедры экономической теории ТГУ им. Г.Р. Державина; гл. ред. В.М. Юрьев. – Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2002. Вып. 1. – С. 35-41.
4. Ковтуненко В.О. Реалії становлення «нового» середнього класу в Україні / В.О. Ковтуненко // Актуальні проблеми економіки. – 2010. - № 8. – С.241-246.
5. Котуков О.А. Соціальний розвиток як концептуальний підхід до забезпечення соціального благополуччя [Електронний ресурс]/ О.А. Котуков, Н.А. Копилова // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. - № 1. – Режим доступу: http: // www. Kbuapa.kharkov.ua

Рецензенти: *Антонова Л. В. – д.н. держ.упр., професор*;
Сорока С. В. – к. політ. н.

Дата надходження статті до редколегії 17.11.2011 р.

УДК 044.337:338.48

Друк В. В.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГІРСЬКОГО ТУРИЗМУ

Анотація. *У статті аналізуються положення нормативно-правових актів, що стосуються сфери гірського туризму, виокремлюються на їх основі найбільш перспективні напрями розвитку гірського туризму, а також сформульовано пропозиції щодо подальшого удосконалення державного управління у сфері розвитку гірського туризму.*

Ключові слова: *державне регулювання, туристична галузь, гірський туризм, нормативно-правове забезпечення, механізми державного управління.*

Аннотация. *В статье анализируются положения нормативно-правовых актов, касающихся сферы горного туризма, выделяются на их основе наиболее перспективные направления развития горного туризма, а также сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию государственного управления в сфере развития горного туризма.*

Ключевые слова*: государственное регулирование, туристическая отрасль, горный туризм, нормативно-правовое обеспечение, механизмы государственного управления.*

Summary. *The article examines the provisions of regulations concerning the areas of mountain tourism, vyokremlyuyutsya based on them the most promising directions of development of mountain tourism, today, and sformulvani proposals for further improvement of governance in the development of mountain tourism.*

Key words: *The state regulation of the tourism industry, regulatory and legal framework for mountain tourism, mountain tourism development directions, improvement of governance mechanisms in the development of mountain tourism.*

Постановка проблеми. Останнім часом, в нашій державі питанням, що стосуються гірського туризму присвячується дуже мало уваги, як з боку органів державної влади, так і самих громадян, які частіше асоціюють їх зі спортом, ніж з перспективною галуззю економіки. На наш погляд туристична діяльність у сфері гірського туризму являється однією з пріоритетних галузей національної економіки, відіграє істотну роль у стимулюванні господарського розвитку і може приносити суттєву вигоду державі. Розвиток туризму є одним з пріоритетних напрямів підвищення ефективності функціонування тих чи інших територіальних утворень. Організація змістовного дозвілля, відпочинку та оздоровлення населення сприятиме формуванню у суспільстві нової міри цінностей - якості життя людей. Особливої актуальності розвиток туристичної діяльності набуває в Карпатському регіоні, що пов'язано із сприятливим помірним кліматом, мальовничими краєвидами, наявністю численних пам'яток природи та культури.

Аналіз останніх публікацій. Питаннями, що стосуються розвитку гірського туризму свого часу цікавилося багато вчених, Серед них – М. О. Баймуратов, А. Г. Бобкова, О. Ю. Серьогін, С. Б. Чехович, Я. М. Шевченко, Н. А. Опанасюк, В. І. Цибух, В. Федорченко, І. Черніна, та інші. Особливо слід відзначити досягнення відомих українських вчених науковців, у сфері розвитку туризму на гірських територіях М.К. Орлатого та П.Т. Каблук. Однак, незважаючи на це, все ще залишається багато дискусійних питань, які потребують належного правового врегулювання.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні нормативно-правових актів у сфері гірського туризму, виокремленні на їх основі найбільш перспективних напрямів розвитку гірського туризму, а також формулюванні пропозицій щодо подальшого удосконалення державного управління у сфері розвитку гірського туризму.

Виклад основного матеріалу. Туристична галузь, враховуючи її значний вплив на економічний та соціальний розвиток країни, розгалуженість господарських зв'язків, потребує регулювання,

підтримки та пильного контролю з боку держави. Державне управління у сфері гірського туризму на сьогодні є однією із найбільш перспективних галузей, оскільки в державі створено всі необхідні передумови для його подальшого розвитку. Сьогодні діяльність туристичної галузі у сфері гірського туризму регулюється двома основними нормативно-правовими актами: Законом України «Про туризм» в редакції від 08.07.2001 [1], та Законом України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» [2]. Також до 2010 року діяла «Державна програма розвитку туризму в Україні на 2002- 2010 р.», яка була затверджена Указом Президента України "Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року" від 10 серпня 1999 р [3]. Загалом, якщо дослідити нормативне забезпечення рекреаційно-туристичної сфери в Україні, то нині діє близько 600 законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, тощо. Але незважаючи на це, у забезпеченні нормативно-правової бази туристичної сфери існує низка питань, які потребують термінового вирішення.

Нагального вирішення, на нашу думку, потребує проблема відсутності з 2010 року єдиної програми розвитку туризму в Україні. Позитивним у цьому аспекті бачиться формування ефективної структури управління розвитком туризму в окремих регіонах України. Так, гірські регіони нашої держави з метою забезпечення оперативного вирішення правових питань та проблем, що виникають в процесі реалізації державної політики в галузі туризму, забезпечення контролю за рівнем якості послуг у сфері туристичного обслуговування, екскурсійної діяльності, активних видів туризму, дієвої співпраці з питань туризму з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у реалізації програм розвитку туризму, вирішенні проблемних питань галузі приймають програми розвитку туризму в областях на 2011–2015 роки. Зокрема, на сайті Івано-Франківської ОДА розміщено Проект програми розвитку туризму в Івано-Франківській області на 2011–2015 роки, до обговорення якого залучаються фахівці з туристичної галузі. Однак, напрями освоєння і розвитку туристичних ресурсів України в сфері гірського туризму мають визначатися органами державної влади, органами місцевого самоврядування у відповідності з програмами розвитку туризму[6, с.40].

Іншою проблемою для нагального втручання органів державної влади є відсутність належного фінансування у сфері гірського туризму. Хоча Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» встановлює критерії, за якими населені пункти набувають статусу гірських, визначає основні засади державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів та гарантії соціального захисту громадян, що у них проживають, працюють або навчаються [3], часто на шляху до виконання цих гарантій створюються перешкоди.

Згідно ст. 1 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», до гірських населених пунктів належать міста, селища міського типу, селища, населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність. Для забезпечення соціально-економічного розвитку населених пунктів, яким надано статус гірських, держава гарантує: виділення бюджетних коштів на розвиток і зміцнення матеріально-технічної бази пасажирського транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, електричних мереж, газифікації та розробки місцевих газових і нафтових родовищ, освіти, охорони здоров'я, культурно-побутового та торговельного обслуговування, а також фінансування заходів для поліпшення родючості земель, розвитку та використання туристичних, рекреаційних і лікувальних можливостей гірського регіону; здійснення заходів щодо будівництва об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури; встановлення доплат до ціни сільськогосподарської продукції, яка вироблена в місцевостях, що віднесені до гірських, та реалізується державі виробниками таких населених пунктів.

Однак деякі статті даного закону не узгоджуються з положеннями Закону «Про туризм» [1]. Зокрема, ст. 15 і частина 3 ст. 5 (про фінансове забезпечення і виключну діяльність туроператорів) повинні враховувати фактор гірських місцевостей. Остання стаття створює значні проблеми для гірських районів, оскільки туристичні послуги мають тут яскраво виражену сезонність.

Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» встановлює критерії, за якими населені пункти набувають статусу гірських, визначає основні засади державної політики щодо розвитку гірських населених пунктів та гарантії соціального захисту громадян, що у них проживають, працюють або навчаються [3].

Проте, слід відмітити, що даний нормативно-правовий акт не приніс очікуваних результатів. Окрім доплати за так звані гірські і ще деякі незначні пільги, суттєвих змін у житті і побуті жителів гірських населених пунктів не відбулося. Варто зазначити, що дуже часто гірські населені пункти мають невеликі перспективи для свого подальшого розвитку, і в першу чергу це спричинено віддаленістю від адміністративно-промислових центрів. Отже, нагальною проблемою є питання розвитку інфраструктури населених пунктів, адже загальновідомо, що дуже часто вона потребує вдосконалення, а в деяких випадках і створення.

Разом з тим гострою проблемою для багатьох гірських населених пунктів є брак робочих місць, зростаючий надлишок робочої сили, вивільнюваної із гірськогосподарського виробництва. Враховуючи відсутність необхідних капіталовкладень на створення нових робочих місць, більше уваги варто приділяти галузям, які не потребують для

свого розвитку великих коштів. До них належить і гірський зелений туризм, який давно практикується в Україні. Адже в селах, які мають відповідну рекреаційну базу, завжди було багато відпочиваючого міського населення. Найпопулярнішими для відпочинку є гірські населені пункти, розташовані біля морів та річок.

Розвиток гірського зеленого туризму впливає на вирішення соціально-економічних проблем села; розширення можливостей реалізації продукції особистого підсобного господарства населення на місці; покращання благоустрою гірських садиб, вулиць, в цілому сіл; стимулює розвиток соціальної інфраструктури; відродження, збереження і розвиток місцевих народних промислів, пам'яток історико-культурної спадщини; підвищення культурно-освітнього рівня гірського населення.

Також слід посилити контроль державних органів щодо роботи закладів, що працюють у сфері розміщення туристів, санаторно-курортних, оздоровчих та закладів, які надають туристичні послуги, надання даними закладами неякісних послуг, які не завжди відповідають світовим стандартам.

Вимагають правового врегулювання і часті зміни у підпорядкованості органів, що працюють у сфері гірського туризму різним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, що призводить до зменшення ефективності їхньої роботи.

Розвиток сфери гірського туризму також гальмується недостатністю методичної, організаційної, інформаційної та матеріальної підтримки суб'єктів підприємництва туристичної галузі з боку держави; повільними темпами зростання обсягів інвестицій у розвиток матеріальної бази туризму; відсутністю відповідних об'єктів для розвитку туристичної діяльності в гірській місцевості; тенденцією скорочення кількості підприємств готельного господарства; незадовільним станом туристичної, сервісної та інформаційної інфраструктури в зонах автомобільних доріг та міжнародних транспортних коридорів; недосконалістю статистики з питань туризму; недостатньою забезпеченістю туристичної галузі висококваліфікованими спеціалістами; недостатністю державної підтримки та комплексного підходу до рекламування національного туристичного продукту на внутрішньому та міжнародному ринку туристичних послуг та іншими проблемами.[3, с.4]

Таким чином, наголосимо на нагальній необхідності створення єдиної, цілісної, впорядкованої системи законодавчих актів, яка б охопила всі аспекти туристичної діяльності, не мала б короткотермінового характеру, а також встановила базові засади формування загальнодержавної концепції розвитку туризму в країні. Така система має не тільки вирішити питання, які вже давно потребують негайного врегулювання, а й охопити ті проблеми, які можуть виникнути в найближчі роки. На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли з одного боку вже є певний досвід законодавчого регулювання туристичної сфери, а з іншого - питання гострої необхідності розширення нормативно-правового забезпечення туристичної діяльності у зв'язку з виникненням ряду якісно нових, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших умов.

На сучасному етапі, розвиток системи управління туристичною галуззю повинен охоплювати такі питання, як удосконалення структури управління, реалізація державної політики у цій галузі шляхом координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів підприємництва. Важливе значення має вдосконалення державної статистики з питань туризму з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду інших країн.

Одним з найважливіших напрямів державної політики у туристичній галузі є підвищення ефективності інформаційно-комунікаційної інфраструктури, створення позитивного образу України як туристичної держави та активізація просування національного туристичного продукту як на внутрішньому, так і на міжнародному ринку туристичних послуг завдяки організаційній та фінансовій підтримці підприємств та організацій туристичної галузі з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади. Адже туристичними ресурсами України в сфері гірського туризму є унікальні природні, соціально-побутові, культурологічні, етнографічні, історичні та інші особливості гірських територій України і пропоновані, або такі, що можуть пропонуватися, туристичні пропозиції суб'єктів туристичної діяльності, що здійснюють роботу в цієї сфері на основі використання об'єктів державної, комунальної чи приватної власності,

Ураховуючи наявність сьогодні соціальних проблем села, поширення і розвиток гірського туризму в Україні вбачається особливо бажаними. Позитивний вплив гірського туризму на вирішення соціально-економічних проблем села полягає передусім у тому, що він розширює сферу зайнятості гірського населення, особливо жінок, і дає селянам додатковий заробіток, розширює можливості зайнятості гірського господаря не тільки у виробничій сфері, а й у сфері обслуговування. При певному нагромадженні чисельності відпочиваючих з'являється потреба в задоволенні їх різноманітних запитів а це, в свою чергу, стимулює розвиток сфери послуг: транспортних, зв'язку, торгівлі, служби побуту, відпочинково-розважальних та ін.

Розвиток гірського туризму спонукає до покращання благоустрою гірських садиб вулиць у цілому сіл, стимулює розвиток соціальної інфраструктури. Звичайно, на першому етапі розвитку приймати і обслуговувати відпочиваючих доводиться на базі існуючого житлового фонду з використанням місцевих рекреаційних та інфраструктурних ресурсів. Проте з певним надходженням коштів від цієї діяльності ті, хто нею займається, починають вкладати у поліпшення комунального облаштування житла, вулиць об'єднаними

зусиллями добиваються зміни на краще сфери обслуговування. А це одночасно є і вагомим внеском у розвиток села.

Гірський туризм позитивно впливає на відродження збереження і розвиток місцевих народних звичаїв промислів, пам'яток історико-культурної спадщини. Проявляючи інтерес до цих надбань народної культури, жителі міст, що відпочивають на селі, розкривають місцевим жителям їх справжню цінність, популяризують їх у своїх краях і, таким чином, допомагають їх збереженню.

Для подальшого розвитку гірського туризму в Україні необхідні не тільки наявні соціально-економічні передумови, а й бажання ініціаторів цього руху унікальний людський потенціал гірських населених пунктів України поєднати з далекоглядною політикою держави щодо стимулювання розвитку відпочинку на селі. А особливості розвитку несільськогосподарських видів діяльності на селі, потребують широкої підтримки з боку органів місцевої влади та самоврядування, оскільки саме вони сприятимуть забезпеченню незайнятого гірського населення місцями прикладання праці, поповненню місцевих бюджетів.

Висновки. Сучасний стан державного регулювання розвитку туристичної галузі України характеризується недосконалою нормативно-правовою базою, слабкою системою фінансування, що, у свою чергу, призводить до неефективного використання туристичного потенціалу країни. Зважаючи на неврегульованість багатьох питань туристичної діяльності в даній галузі України, необхідно розробити заходи з метою вдосконалення правового регулювання діяльності шляхом внесення змін до чинних та розробки нових нормативно-правових актів, а також установлення відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування гірських районів щодо діяльності в туристичної галузі. Адже "гірський" статус тягне за собою обопільну вигоду – як для держави, так і для горян. З одного боку, гірські райони перестають бути лише пасивними споживачами державних дотацій і пільг, бо починають самі на себе заробляти. З іншого боку, місцеві мешканці отримують роботу, а значить, підвищують свій життєвий рівень, що, в свою чергу, знижує соціальну напругу. Доцільним тут видається покращення взаємодії і кооперації між органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємцями, інвесторами, а також іншими особами та організаціями гірських районів, активне співробітництво яких може привести до створення привабливого туристичного продукту.

Наразі вже зараз у гірських населених пунктах реалізуються ряд інвестиційних проектів. З удосконаленням державного регулювання в даній галузі список перспективних інвестиційних проектів значно зросте. Пакет з проектом змін до Закону "Про статус гірських населених пунктів в Україні" перебуває на розгляді в уряді. В разі прийняття цих змін матимемо ще один приклад державної підтримки ініціативи регіональної влади. А саме на необхідності зростання ролі регіональних органів влади, наданні їм більших повноважень.

Незважаючи на активізацію місцевої влади гірських районів, недостатність досвіду, традицій та знань уповільнює розвиток туристичної галузі, тому вимагається її державна підтримка. Насамперед необхідна розробка методичних документів, які допоможуть місцевій владі розвивати туризм, а також проведення науково-практичних семінарів із залученням зарубіжних спеціалістів з цих питань. Для розвитку гірського туризму не вимагаються державні кошти, але потрібна державна підтримка через нормативно-правове забезпечення, впровадження фінансових та розробку фіскальних механізмів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про туризм» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 31, ст. 241
2. Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні». –Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 9, ст. 58
3. Указ Президента України «Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року» від 10.08.1999.
4. Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки / Зб. нормативно-правових актів «Правове регулювання туристичної діяльності в Україні»/ [під заг. ред. проф. В.К.Федорченка]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 640 с.
5. Проект програми розвитку туризму в Івано-Франківській області на 2011–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.if.gov.ua/modules.php?name=Content&p.
6. Алєксєєва Ю. Регіональна політика та регіональні органи управління туристичною галуззю / Ю. Алєксєєва // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : Матеріали наук.- практ. конф. : у 2 т. / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 2. – С. 39-41.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д. держ.упр., ст. наук. співробітник;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

 Дата надходження статті до редколегії 23.11.2011 р.

УДК 351.713

Косенчук С. І.

ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА СЛУЖБА В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ: ПРАКТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

Анотація. *Проаналізовано особливості організації, функціонування системи органів податкової служби та стан реалізації реформування державного управління податкової служби. Розкрито концептуальні засади модернізації ролі податкової служби у системі виконавчої влади за умов трансформаційного періоду, зроблено висновки та рекомендації щодо оптимізації державного регулювання реформування податкових органів. Особливу увагу приділено ключовим факторам правового забезпечення оптимізації функціонування податкових органів, підвищенню якості правової регламентації розподілу функцій в апараті державного управління та вдосконаленню структурно-функціональної побудови системи податкової служби.*

Ключові слова*: адміністративна реформа, оптимізація, реформування, центральні органи виконавчої влади, Державна податкова служба України.*

Аннотация. *Проанализированы особенности организации, функционирования системы органов налоговой службы и состояние реализации реформирования государственного управления налоговой службы. Раскрыты концептуальные положения модернизации роли налоговой службы в системе исполнительной власти в условиях трансформационного периода, сделаны выводы и рекомендации относительно оптимизации государственного регулирования реформирования налоговых органов. Особенное внимание уделено ключевым факторам правового обеспечения оптимизации функционирования налоговых органов, повышению качества правовой регламентации распределения функций в аппарате государственного управления и совершенствованию структурно-функционального построения системы налоговой службы.*

Ключевые слова*: административная реформа, оптимизация, реформирование, центральные органы исполнительной власти, Государственная налоговая служба Украины.*

Summary. *Peculiarities of the organization, function of the system of organs of tax service and condition of realization of the state t x service administration were analyzed. Conceptual principles of modernization of tax service role in the system of the executive power under the transformation period were opened, as to optimization of the state regulation of tax organs reformation conclusions and recommendation were made. A special attention was paid to the key factors of legal providing of optimization tax organs function, improvement of quality of legal regulation in divining up of functions in the state administration machinery and structural and functional construction of the system of tax service.*

Key words*: Administrative reform, optimization, reformation, central organs of executive power, the state tax service of Ukraine.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв’язок з важливими науковими чи практичними завданнями.

Адміністративна реформа, що відбувається в Україні на підставі Указу Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010, направлена на оптимізацію більш ефективного та результативного державного управління, та торкається найпрямішим шляхом податкову службу, зокрема шляхом утворення Державної податкової служби України, шляхом реорганізації Державної податкової адміністрації України. Актуальною науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування податкової служби. Загально-

визнаною є думка, що саме податкова служба реалізує найважливіші функції держави, які істотно торкаються кожного суб'єкта держави. З огляду на це теоретичне обгрунтування процесу оптимізації реформування податкової служби – як ключового чинника ефективного функціонування органів податкової служби – набуває важливого значення як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Підвищення ефективності та результативності функціонування системи державного управління органами податкової служби, уточнення її функцій, їх вплив на суспільні процеси, а також вирішення проблем реформування структури, що забезпечують належний рівень її функціонування, є важливим чинником забезпечення національної економічної безпеки. Саме тому з самого заснування податкової служби особлива увага приділяється дослідженням, спрямованим на пошук нових моделей системи державного управління в процесів модернізації державного регулювання системи збору податків, врахування специфічних культурно-історичних, суспільно-політичних й економічних особливостей національного розвитку. При цьому забезпечення відповідності системи державного управління податкової служби демократичним стандартам, здатності задовольняти потреби платників податків, компетентно, чесно та справедливо адмініструвати податки є однією з передумов подальшого її вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Дослідженню й розвитку організації, функціонування системи органів податкової служби та стан реалізації реформування державного управління податкової служби відводилось значне місце в працях багатьох вчених, зокрема: Кас`яненко М. М. [7], Гринюк М. В. [7], Цимбал П. В [7], Бандурка О. О. [8] та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Необхідність ефективного вирішення завдань, що стоять перед податковою службою на сучасному етапі державного будівництва та економічного зростання України, свідчить про своєчасність звернення до проблеми наукового дослідження реформування державного управління органами податкової служби та пошуку шляхів їх оптимізації. Аналізуючи цю проблему, переконуємося, що в науці не існує спільної думки щодо визначення ефективної моделі взаємодії Кабінету Міністрів України з Президентом України, Верховною Радою України для реалізації реформаторської державної політики задля покращення функціонування податкової служби.

Формулювання мети статті. З'ясувати проблеми та запропонувати шляхи якісного поліпшення процесу організації та функціонування органів Державної податкової служби України.

Виклад основного матеріалу дослідження. За роки незалежності України, як свідчать реалії сьогодення, поки що не вдалося побудувати достатньо функціональну систему органів державної податкової служби, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надання якісних управлінських послуг платникам податків України. Подолати багато недоліків у сфері виконавчої влади можливо шляхом здійснення реформування податкової служби, метою якого є поетапне створення на наукових засадах ефективної і демократичної системи державного управління діяльністю податкової служби, що має бути достатньо прозорим та зрозумілим для громадськості, максимально наближеним до потреб людини, а витрати на її утримання повинні відповідати фінансово-економічному становищу держави. Стає очевидним, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе системне і результативне проведення реформування податкової служби. У свою чергу, це потребує необхідного законодавчого закріплення великої кількості положень та законів, які стосуються правового статусу, організації роботи та порядку реорганізації діяльності Державної податкової служби України.

Початок діяльності та формування структури податкової служби України започатковано постановою Ради Міністрів Української РСР від 12 квітня 1990 року №74 „Про створення державної податкової служби в Українській РСР". Саме цим документом регламентовано створення 1 липня 1990 року державної податкової служби в системі Міністерства фінансів УРСР, яка відповідала за адміністрування надходжень до Державного бюджету.

Забезпечити цю роботу зобов'язані були Міністерство фінансів УРСР і виконавчі комітети обласних, Київської і Севастопольської міських рад народних депутатів. Державна податкова служба складалась із Державної податкової інспекції Міністерства фінансів УРСР та державних податкових інспекцій в областях, містах і районах. Податкові інспекції підпорядковувались інспекціям вищого рівня.

Сформована ще на початку 90-х років, відразу після проголошення у 1991 році незалежної держави, податкова система України постійно змінювалася в напрямі пошуку оптимальної структури, яка б відповідала перехідному стану економіки і зіграла свою позитивну роль на етапі становлення незалежності держави.

У 1996 році створено та розпочато функціонування Державної податкової адміністрації України (Указ Президента України від 22 серпня 1996 року №760/96 «Про створення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій», постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1996 року №1385 «Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України») [6].

За період свого існування податкова служба підтвердила не лише доцільність свого утворення, а й необхідність подальшого розвитку.

В грудні 2010 року Верховною Радою України прийнято і підписано Президентом України Податковий кодекс України від 02.12.10 № 2755-VI, яким була започаткована податкова система нової моделі, що в свою чергу зумовило докоріну змінену структури та напрямів діяльності податкової служби.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення ефективності державного управління Президентом України було видано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року №1085/2010, яким утворено Державну податкову службу України шляхом реорганізації Державної податкової адміністрації України [4].

Зазначеним указом затверджено схему організації та взаємодії, а саме діяльність Державної податкової служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Наказом Голови державної податкової служби України від 4 квітня 2011 року №192 введено в дію тимчасову структуру та штатний розпис ДПС України. Згідно з наказом, кількість структурних підрозділів центрального апарату ДПС України скорочено. На базі 33 департаментів та управлінь створено 22 структурних підрозділи [6].

Указом Президента України від 12.05.2011 року №584/2011 затверджено Положення про Державну податкову службу України, яким визначено що до системи органів Державної податкової служби України належать центральний апарат та територіальні органи державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах (на два і більше регіони), державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні, об’єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [5].

В той же час статус податкової служби її функції та правові основи діяльності регулюються Законом України «Про державну податкову службу в Україні», статтею 1 якого визначено систему органів державної податкової служби до якої належать: Державна податкова адміністрація України, спеціалізовані державні податкові інспекції, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах [2].

Тобто існує певна колізія в нормах правових актів з одного боку пункт 15 частини першої статті 106 Конституції України згідно з якою Президент реорганізовує за поданням Прем’єр-міністра України центральні органи виконавчої влади, з другого статтею 1 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» якою визначена система органів податкової служби, зокрема в якій відсутні Державна податкова служби України (як центральний апарат) та територіальні органи державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах (на два і більше регіони) [1].

Необхідність законодавчого врегулювання організації та порядку діяльності органів податкової служби (як це передбачено ч. 2. статті 120 Конституції України) зумовили потребу вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи державного управління податкової служби, а саме внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» та визначення ним статус державної податкової служби в Україні, її функцій та правових основ діяльності.

Тривала безсистемність підходів щодо утворення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і спричинила необхідність внесення на розгляд ВРУ Президентом України проекту Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» який був прийнятий 17 березня 2011 року №3166-VI [3].

На мій погляд, адміністративна реформа, проголошена Президентом України, покликана на оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення ефективності державного управління покликана радикально змінити систему державного управління відповідно до сучасних потреб.

Тому, зважаючи на викладені вище факти, можна прийти до висновку, для ефективного проведення реформування податкового відомства необхідно враховувати європейський досвід в зазначеній сфері, залучати науковців та фахівців, і насамперед забезпечити наукове, державницьке та правове підґрунтя для здійснення реформування податкової служби.

Висновки. Аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявність проблем та необхідності суттєвого реформування органів податкової служби, що дасть змогу якісно, ефективно та результативно змінити організаційну структуру, визначить пріоритети діяльності відомства та закріпить місце ДПС у функціонуванні системи державного управління держави.

Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо порядку реформування органів державної податкової служби, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатня інформованість платників податків – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління діяльністю податкової служби.

Процес реформування державного управління податкового відомства має перетворювати систему органів державної податкової служби на керований механізм із чітким розподілом повноважень, він має бути виваженим, комплексним та фінансово забезпеченим, оптимізований за змістом і переліком державних функцій і зорієнтований на задоволення потреб платників податків. Задля досягнення вищевикладеного необхідно:

1. Створення нової правової бази, що регламентує державне управління податковою службою.

2. Формування ефективної організаційної структур и податкової служби.

Отже реформа побудови та діяльності органів податкової служби має бути комплексом удосконалюючих заходів, які мають носити системний характер, направлених на подальше реформування та оптимізацію у сфері організаційного, фінансового, інформаційного, координаційного характеру. Всі заходи, що стосуються зміни ідеології функціонування податкової служби необхідно проводити з урахуванням контексту реформування податкової системи, державної служби, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, судочинства, соціальної та економічної сфери.

Урахування всіх вищезгаданих аспектів дасть змогу виробити якісно нову стратегію здійснення реформування податкової служби, що дозволить отримати очікувані результати для економічного зростання держави та для кожного платника податків.

Для подальшого реформування податкової служби, необхідно взяти до уваги та вирішити вищезгадані проблеми. Тоді можна розраховувати на досягнення довгоочікуваних позитивних результатів, які сприятимуть якісному оновленню діяльності податкового відомства, а й інших сфер суспільного життя, оскільки діяльність податкової служби направлена забезпечення збору платежів до бюджетів які будуть спрямовуватись на виконання державою своїх функцій.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі полягають у необхідності розробити дієві механізми впровадження реформування органів державної податкової служби в життя, що є складовою частиною демократичного суспільства на загальнотеоретичному та практичному рівнях, розв’язати проблеми вдосконалення та реалізації ефективної державної політики в сфері діяльності податкової служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996.
2. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» реєстр. № 509-XII від 4 груд. 1990 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.
3. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» реєстр. № 3166-VI від 17 бер. 2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua
5. Про Положення про Державну податкову службу України : Указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 584/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.
6. Етапи розвитку державної податкової служби України (хронологія основних подій) – Режим доступу : http://.sta.gov.ua
7. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, П. В. Цимбал. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
8. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: монографія / О. О. Бандурка — Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005.

Рецензенти: *Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор;*
Дацій О. В. – д.е.н., професор.

 Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. П. Могили
Коло наукових інтересів: етнонаціональні процеси, етнонаціональні відносини, етнополітичні процеси, етнополітика

БАБІАК Єжи – доктор політичних наук, професор, заступник декана з питань науки факультету політичних наук і журналістики Університету імені А. Міцкевича в м. Познань (Польща)
Коло наукових інтересів: структура сільського господарства, правова система сільського господарства Польщі

БЕГЛИЦЯ Володимир Петрович – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємства, Академія муніципального управління (м.Київ).
Коло наукових інтересів: регулювання та реформування суднобудівної галузі, державна промислова політика.

ВИТКО Тетяна Юліанівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.
Коло наукових інтересів:

ВИШИВАНЮК Михайло Васильович – кандидат економічних наук, Голова Івано-Франківської обласної державної адміністрації
Коло наукових інтересів: державне управління, конкурентоспроможність, регіональна політика, соціально-економічна система.

ДАНЬШИНА Юлія Володимирівна – здобувач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України.
Коло наукових інтересів: публічні послуги, адміністративні реформи, нормативно-правове регулювання адміністративної послуги в Україні

ДЕРЕГА Віра Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. П.Могили.
Коло наукових інтересів: державна сімейна політика; інститут сім'ї; охорона дитинства.

ДРУК Вікторія Василівна – аспірант кафедри цивільного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.
Коло наукових інтересів: державне регулювання туристичної галузі, розвиток гірського туризму.

ЄМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець І рангу, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. П. Могили.
Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

ЖАРАЯ Світлана Борисівна – кандидат наук з державного управління, доцент, докторант кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України
Коло наукових інтересів: державна підтримка розвитку малого та середнього підприємництва, зарубіжний досвід регулювання сфери підприємництва.

КОМАРОВ Олег Володимирович – головний інспектор департаменту боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції Державної митної служби України.
Коло наукових інтересів: державне управління митними ризиками.

КОНДРАТЮК Тетяна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри філософії і методології Національної академії державного управління при Президентові України (м.Київ)
Коло наукових інтересів: державне регулювання сімейних відносин, захист прав дітей. Активний громадський діяч – Голова партії зелених України, Голова Національної Ради Жінок України

КОСЕНЧУК Сергій Іванович – аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету ім. П. Могили
Коло наукових інтересів: реформи в сфері податкової служби.

ЛАЗАРЄВА Ольга Володимирівна – аспірант кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Львів)
Коло наукових інтересів: публічна політика і державне управління, електронне урядування, розбудова громадянського суспільства, діяльність громадських рад, лобізм громадських інституцій.

МАТВЄЄВА Лілія Олександрівна – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України (м.Київ)
Коло наукових інтересів: парламентський контроль, проблеми розвитку парламентаризму в Україні

НЕМЧУК Оксана Володимирівна – здобувач кафедри державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу
Коло наукових інтересів: державне управління розвитком театрального мистецтва в Україні

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. П. Могили.
Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політики ЄС та їх законодавче забезпечення.

РЕПЕШКО Павло Іванович – аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім.. П. Могили.
Коло наукових інтересів: державне управління, судова експертиза та криміналістика, політична публіцистика.

СОРОКА Микола Петрович – кандидат економічних наук, доцент, кафедра Чорноморського державного університету ім. П.Могили
Коло наукових інтересів: державне управління соціально-економічним розвитком регіонів, конкурентоспроможність регіонів.

СОРОКА Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. П. Могили.
Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.

СИДУН Світлана – магістр економіки, докторант ІІІ курсу факультету політичних наук та журналістики, Університет імені Адама Міцкевича.
Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, проблеми євроінтеграції Польщі та її роль в інституціях ЄС.

Анджей СТЕЛЬМАХ – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних систем Університету імені Адама Міцкевича в Познані (Польща).
Коло наукових інтересів: особливості виборчого процесу в Республіці Польща.

ТОЛКОВАНОВ В'ячеслав Вікторович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція).
Коло наукових інтересів: пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг

ТОЦЬКА Тетяна Сергіївна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України.
Коло наукових інтересів: управління митними ризиками, державне управління митною вартістю, митні платежі.

Збігнєв ЧАХУР – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри європейської інтеграції факультету політичних наук и журналістики Університету імені А.Міцкевича в м. Познань (Польща)
Коло наукових інтересів: процеси євроінтеграції, прогнозування розвитку Європейського Союзу.

ШКІЦА Ігор Михайлович – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.
Коло наукових інтересів: реформи в системі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні, місцеве самоврядування Польщі.

ШКУРАТОВА Ірина Іванівна – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України
Коло наукових інтересів: фінансовий контроль, митний постаудит.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *О. Руда*
Друк *О. Полівцова*. Фальцювально-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*

Підп. до друку 01.12.2011 р.
Формат 60x84$^{1}/_{8}$. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 19,53. Обл.-вид. арк. 17,44.
Тираж 300 пр. Зам. № 3349.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@kma.mk.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.